Een lastig gesprek

Advies Commissie Behoorlijk Bestuur

September 2013

Inhoudsopgave

Inleiding

Hierbij treft u de bevindingen aan van de Commissie *Maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in de semipublieke sector*. Uitgangspunt was de taakopdracht zoals deze door de Minister is geformuleerd:

a. het opstellen van gedragsregels voor professioneel en ethisch verantwoord handelen van bestuurders en interne toezichthouders in de semipublieke sectoren;
b. het duiden en uitleggen van deze gedragsregels;
c. het adviseren over de vraag hoe de gedragsregels weer kunnen gaan leven en daadwerkelijk werking krijgen in de verschillende semipublieke sectoren;
d. het adviseren over de (praktische) rollen die de rijksoverheid in dat kader als wetgever, beleidsmaker, opdrachtgever en eindverantwoordelijke voor het borgen van publieke belangen moet en kan spelen.

Vanwege het grote belang van goed functionerende onderwijs- en zorginstellingen, woningcorporaties en andere semipublieke organisaties, deelt de Commissie de mening van het kabinet dat grote incidenten tot het verleden moeten gaan behoren. De Commissie stelt echter dat er geen bezweringsformule kan worden gevonden in een nieuwe lijst met regels en voorschriften voor semipublieke bestuurders en toezichthouders. Er bestaat al een groot aantal 'codes' waarin per sector en instelling wordt beschreven hoe toezicht, bestuur en management hun taken moeten vervullen. In bijlage 4 heeft de Commissie een niet-uitputtende lijst van al bestaande codes ter illustratie opgenomen. Deze zouden afdoende moeten zijn. Als dat niet het geval is, kan het ook een signaal zijn om aandacht te besteden aan de achtergronden van onwenselijk gedrag en de context waarin dit optreedt.

De Commissie is in haar studie en gesprekken hierover tot de conclusie gekomen dat het enkele opstellen van een overkoepelende lijst van *do's and dont's* geen recht doet aan de ingewikkelde en dikwijls bureaucratische structuur die organisaties in de semipublieke sector kenmerkt. Spreken in termen van een 'moreel kompas' van leidinggevenden in de semipublieke sector zou ook ten onrechte de indruk kunnen wekken dat de grote incidenten van de afgelopen jaren alleen het effect zijn van het immorele gedrag van bestuurders. De Commissie concludeert op basis van haar analyse dat er meer aan de hand is dan problemen met individueel bestuurlijk gedrag. Onmiskenbaar mag een aantal bestuurders en toezichthouders de ontsporing van hun instelling zwaar worden aangerekend maar de semipublieke sector kent ook weeffouten in de (politiek-)bestuurlijke ordening, in de sturingsmechanismen en de verantwoordelijkheidsverdeling. Door deze weeffouten neemt het gevaar van immoreel en bestuurlijk onbehoorlijk gedrag toe, en wordt de kwetsbaarheid voor incidenten groter.

Deze analyse heeft de Commissie ertoe gebracht de taakopdracht ruim op te vatten. Zij acht het van groot belang dat niet alleen een open bestuurscultuur ontstaat waarin over behoorlijk gedrag met elkaar wordt gepraat; ook de weeffouten in de sector zouden moeten worden hersteld. Overigens merkt de Commissie daarbij op dat naar haar oordeel een goede structuur en goede regels niet altijd volstaan om slecht gedrag te voorkomen, maar dat goed gedrag wel redding kan brengen bij een slechte structuur en slechte regels.

In dit eindrapport beschrijft de Commissie in het eerste hoofdstuk de betekenis van regels en gedragscodes voor de semipublieke sector en verantwoordt zij zich uitgebreid voor de gekozen route. In hoofdstuk 2 wordt dieper ingegaan op de weeffouten in de ordening, de verantwoordelijkheidsverdeling en de sturingsmechanismen in de semipublieke sector die gevolgen kunnen hebben voor het gedrag van betrokken bestuurders, toezichthouders en leidinggevenden. In het derde hoofdstuk wordt stilgestaan bij behoorlijk en onbehoorlijk gedrag en beschrijft de Commissie welke cultuurverandering noodzakelijk is om incidenten zo goed als mogelijk te voorkomen. Het slothoofdstuk bevat aanbevelingen aan het politieke bestuur, aan de semipublieke sector en haar verantwoordelijke bestuurders en toezichthouders.

In de semipublieke sector werken naar schatting bijna 2 miljoen mensen, er gaat jaarlijks ongeveer een kwart van ons nationaal inkomen in om en elke Nederlander krijgt vroeger of later als scholier, student, patiënt of als huurder met de

sector te maken.[1] De semipublieke sector vertegenwoordigt daarmee niet alleen een dierbaar beschavingsideaal maar ook een groot maatschappelijk belang. Dit legt een grote verantwoordelijkheid op aan de leidinggevenden in de sector om zo secuur, gewetensvol en professioneel te handelen als mogelijk is. Tegelijkertijd vraagt het van de burgers die van de diensten gebruik maken en van de politieke bestuurders die de sector aansturen, om de vele werknemers in de sector met respect en waardering tegemoet te treden. Om te komen tot grotere kwaliteit, toegankelijkheid en effectiviteit van publieke diensten is het onvermijdelijk met regelmaat een 'lastig gesprek' met elkaar te voeren over problemen en incidenten zoals die de sector de laatste jaren hebben opgeschrikt. De Commissie hoopt met dit rapport een bijdrage te leveren aan dit gesprek.

Femke Halsema (voorzitter)
Maxim Februari
Marco van Kalleveen
Doekle Terpstra

1 De cijfers zijn ontleend aan het CBS. Ze omvatten het aantal werknemers in de sectoren zorg en welzijn, onderwijs en sociale woningbouw. Met name voor zorg en welzijn betekent dit een zekere overschatting. Veel van de andere instellingen in de semipublieke sector zijn echter niet meegenomen in bovenstaande cijfers.

1 Incidenten en regels

Sinds enige tijd bloeit de professionele aandacht voor goed gedrag. Zowel in bedrijven als in het openbaar bestuur zijn gedragscodes ontwikkeld; er worden dilemmatrainingen gegeven, 'compliance officers' aangesteld en handreikingen geschreven voor morele vragen tijdens functionerings- en beoordelingsgesprekken. Ook in de samenleving is het besef aanwezig dat veranderingen in organisaties en bedrijven gedoemd zijn te mislukken zonder aandacht voor het belang van waarden en zonder een open cultuur die het medewerkers en leidinggevenden mogelijk maakt goed te functioneren. Zo werkt bijvoorbeeld de financiële sector niet alleen intern aan veranderingen in cultuur en gedrag, ook de externe toezichthouder schenkt meer aandacht aan morele aspecten en probeert er actief op te sturen.

Bij zoveel belangstelling voor goed gedrag klinkt opmerkelijk vaak de verzuchting dat geen behoefte bestaat aan meer regels, meer papier; sommigen werpen zelfs tegen dat te veel aandacht voor moraal juist leidt tot verlamming en verstarring. In een veel geciteerd artikel over beroepsethiek stelt Van der Zee bijvoorbeeld: 'Een obsessionele gerichtheid op het aanbrengen van onderscheid tussen duldbaar en onduldbaar optreden, mondt op institutioneel niveau al gauw uit in een bloedeloze cultuur van statuten, procedures en protocollen.'[2] Bij de bekendmaking van de opdracht van de Commissie Behoorlijk Bestuur laat Mijntje Lückerath weten dat tijdens het schrijven van een eerdere, sectoroverstijgende gedragscode het woord code op veel weerstand stuitte; het riep het beeld op 'van weer een af te vinken lijstje.'[3] In *NRC Handelsblad* is Marc Chavannes nog bondiger: 'Codes zijn onzin.'[4]

Semipublieke instellingen zijn gebaat bij constante reflectie op hun maatschappelijke taak en een code kan daarbij heel bruikbaar zijn. Maar hij kan verstorend en zelfs contraproductief werken als hij verwordt tot een extern geweten en het nadenken niet bevordert maar vervangt. Gedragsregels formuleren heeft alleen zin als het leidt tot herleving van het gesprek over de maatschappelijke taak en de eigen rol en verantwoordelijkheid daarbij; het heeft geen zin als er meer dan voldoende regels bestaan, maar gedrag niet verandert. Behoorlijk bestuur is per slot van rekening geen resultaat van procedures of protocollen, maar van het feitelijk handelen van mensen.

Het is daarom verstandig de praktijk van het gedrag als uitgangspunt te nemen. Als de semipublieke sector handvatten wil om na te denken over het handelen van bestuurders en toezichthouders, en over het voorkomen van incidenten daarbij, dan is de eerste vraag wat van dat handelen wordt verwacht en wat als incident geldt.

1.1 Het maken van fouten

De semipublieke sector heeft een grote maatschappelijke betekenis; de kwaliteit van het onderwijs, de zorg en de volkshuisvesting in Nederland is hoog, de inzet van bestuurders en toezichthouders groot. Niettemin zijn de verschillende sectoren de laatste jaren opgeschrikt door incidenten. Zowel in zorg- en onderwijsinstellingen als bij woningbouwcorporaties is diverse malen sprake geweest van wanbestuur, er zijn door te veel instellingen buitensporig grote risico's genomen en een beperkt aantal bestuurders heeft zich onoorbaar verrijkt.

De vraag waarom dingen fout gaan is daarbij lastig en niet eenduidig te beantwoorden. Het is verleidelijk alleen maar naar schuldigen te zoeken en te denken dat in alle gevallen met opzet is gefaald. 'Wij leven heel ons leven fout', zegt de heilsoldate in het gedicht Awater van Martinus Nijhoff: dat is een populaire maar ook te gemakkelijke analyse. Onderzoek laat zien dat zelfs integriteitschendingen lang niet altijd ontstaan door opzettelijk falen; dingen gaan onder andere mis doordat bestuurders verstrikt raken in de uiteenlopende eisen die aan hen worden gesteld. Ze staan voor morele dilemma's omdat ze moeten kiezen tussen de waarden van de markt, de overheid, de maatschappij en hun beroepsgroep; ze worden geacht bedrijfsmatig te werken en tegelijk de publieke belangen te dienen, ze hebben te stellen met maatschappelijke

[2] H. van der Zee, 'Professionalisering, beroepseer en ethiek', Management en organisatie, jrg. 58, 2004, nr.4/5, p. 63.
[3] Mijntje Lückerath-Rovers, Gedragscode Commissarissen en Toezichtshouders bestaat al, MeJudice, 22 mei 2013.
[4] Marc Chavannes, 'Ons smachten naar integriteit', NRC Handelsblad, 6 juli 2013.

verwachtingen en professionele verplichtingen, met tijdgebrek en perverse prikkels, en al met al gaan dingen veelal fout in 'situaties waar gekozen moet worden tussen verschillende loyaliteiten.'[5] In de semipublieke sector wordt al langer gewaarschuwd dat de optelsom van verplichtingen ten koste gaat van de kwaliteit van bestuur. Niet alleen de maatschappij maakt zich zorgen over de kwaliteit van bestuurlijk handelen, ook de bestuurders zelf voelen zich tekort schieten nu ze moeten besturen 'met duivelselastiek'.[6]

Als wanbestuur het gevolg is van bewuste integriteitschending of flagrante verwaarlozing van het publieke belang, is streng optreden tegen schuldigen vereist. Maar in al die gevallen dat onaanvaardbare uitkomsten ook een gevolg zijn van weeffouten in de instellingen en de semipublieke sector is het discours van schuld en boete te beperkt. Het is dan vruchtbaarder scherp na te gaan wat de bedreigingen zijn, de weeffouten en barrières, die vatbaar maken voor fouten.

1.2 Reageren met regels

Vaak reageert de overheid op incidenten met beleidsmaatregelen zonder te weten of er een structureel probleem is en welk probleem dat is. Het incident doet zich voor, strengere regels worden ingesteld, het toezicht wordt aangescherpt. Omdat dit procedé leidt tot telkens meer regels en regeldruk, is de laatste jaren een tegenstroom ontstaan van rapporten en adviezen waarin wordt aanbevolen niet te kiezen voor meer, maar juist voor minder regels en toezicht. Voor een benadering vol 'vertrouwen en ruimte'[7] voor de professional, die haaks staat op 'klem regelen en suf controleren.'[8]
De stroom aan beleidsmaatregelen botst dus al jarenlang op een tegenstroom aan adviezen. Het gaat daarbij welbeschouwd om de vraag of de nadruk bij het besturen moet liggen op verantwoording of op verantwoordelijkheid, op rekenschap afleggen of op doordacht handelen. Vooralsnog wint de roep om verantwoording het in de praktijk. Verantwoording afleggen is in veel gevallen niet langer een middel maar een doel op zich geworden. Dat komt niet alleen door de regelzucht van de overheid; de instellingen en sectoren tekenen deels zelf voor de regelballast waaronder ze gebukt gaan. De lasten van ISO-certificering, kwaliteitshandboeken en behandelprotocollen zijn lang niet altijd het gevolg van wet- en regelgeving. Bovendien roepen burgers al gauw om meer regels en meer verantwoording zodra problemen ontstaan, terwijl ze tegelijk vragen om minder regeldruk en een menselijke maat.

Het is in deze context dat de vraag opkomt hoe je de behoorlijkheid van het bestuur bevordert in de semipublieke sector. In de huidige situatie dreigt verantwoording afleggen de plaats in te nemen van verantwoordelijkheid nemen. Juist als het gaat om moraliteit, om waarden en om de behoorlijkheid van het handelen, kan die nadruk op verantwoording averechts werken. Harde sturing met regels lost immers geen morele dilemma's op. En in het geval dat een incident voortkomt uit verwarring onder bestuurders over de waarden die ze moeten hooghouden en de eisen waaraan ze hebben te voldoen, klaar je de lucht niet op met toezicht. Zo is in deze context ook de scepsis jegens gedragscodes wel te begrijpen; je wilt tenslotte niet verder klem geregeld worden, je wilt nadenken over behoorlijkheid en je wilt dat dit nadenken je bestuurlijk handelen verbetert. Goed bestuur is gebaat bij bestuurders die het afleggen van verantwoording zien als een middel om hun verantwoordelijkheid te nemen.

1.3 Verantwoordelijkheid in plaats van verantwoording

Hier zijn we bij het cruciale punt van de verantwoordelijkheid beland. De instellingen in de sector zijn in belangrijke mate autonoom. Dat betekent niet dat ze ontslagen zijn van alle verantwoording; autonoom handelen en verantwoording afleggen horen bij elkaar. Het betekent wel dat de overheid in de semipublieke sector op enige afstand staat: ze neemt de verantwoordelijkheid voor het systeem, niet voor de individuele instelling. Aan de instellingen zelf legt dit een zware verantwoordelijkheid op voor de kwaliteit en de dienstverlening. Ze moeten zelf zorgen hun huis op orde te hebben.
Er zijn daarbij twee barrières die goed bestuurlijk handelen in de weg staan. De eerste barrière wordt gevormd door de eerdergenoemde weeffouten in de sector. Als de instellingen hun huis op orde willen hebben, moeten ze zich rekenschap

[5] Marc Schoonhoven, 'Integriteit overkomt je', Binnenlands Bestuur, 3 januari 2013.

[6] Kim Putters, Besturen met duivelselastiek, oratie bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar met als leeropdracht 'Management van instellingen in de gezondheidszorg', Erasmus Universiteit Rotterdam, 9 oktober 2009.

[7] Adviescollege toetsing regeldruk Actal, Geef leraren vertrouwen en ruimte, advies aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, juli 2013.

[8] Commissie Stevens, Regels op maat, 2007, p. 54.

geven van de publieke taak en de publieke waarden waarvoor ze staan. Morele incidenten doen zich namelijk niet voor omdat de mensen die in de semipublieke sector werken moreel inferieur zijn aan de rest van de beroepsbevolking. Ze doen zich allereerst voor omdat met de introductie van schaalvergroting, deregulering en de 'bedrijfsmatige overheid' onvoldoende is nagedacht over het borgen van publieke belangen zoals de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van publieke diensten. Er is om te beginnen zelfs niet altijd goed duidelijk gemaakt wat de publieke belangen zijn en hoe conflicterende belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen.
Door de sector semipubliek te noemen is de simpele suggestie gedaan dat ze tegelijk semiprivaat is, maar helaas ligt de verhouding tussen de twee schijnbare helften niet erg simpel; de half-om-half formulering is een bron van ongewenst en schadelijk gedrag. In de zogenaamd semiprivate sector wordt gedrag immers niet gecorrigeerd zoals dat in een volledig private sector wel gebeurt: op een echte markt worden kosten en productie bijgestuurd door concurrentie, door de invloed van aandeelhouders en doordat mensen met hun klandizie naar elders kunnen vertrekken. Bovendien lopen de ondernemers er financieel risico. In de semipublieke sector is die matigende werking van de markt afwezig en dat leidt tot grote morele gevaren - van perverse prikkels om zo veel mogelijk studenten te laten slagen of zoveel mogelijk medische operaties uit te voeren tot een ware wedloop om hoge bonussen en salarissen.

De tweede barrière die behoorlijk bestuur in de weg kan staan is de feilbaarheid van het menselijk handelen in het algemeen. Er zijn tal van gedragsaspecten die bijdragen aan het nemen van slecht overwogen beslissingen. Daarbij valt te denken aan tunnelvisie, aan de hardnekkigheid van de eigen perceptie, aan *groupthink*, aan het verijdelen van tegenspraak, aan onwil om terug te komen op eigen besluiten en aan de ondeugd van de ijdelheid. Om deze risico's tegen te gaan is externe druk nodig, maar ook interne druk en het besef dat verantwoordelijk gedrag vraagt om constante bezinning op zulke bedreigingen. Individueel en als groep.
Bestuurders en toezichthouders die verantwoordelijkheid op zich willen nemen in de semipublieke sector kunnen baat hebben bij een code die hun publieke taken expliciet maakt en de kwaliteit van hun handelen toetsbaar en zichtbaar. Een code die leidraad is bij evaluatie en zelfevaluatie, en een aanzet tot gesprek. Want als iets onmisbaar is voor het verbeteren van gedrag dan is het een open cultuur waarin mensen elkaar aanspreken op dingen die mis dreigen te gaan. En waarin ze onderling niet terugdeinzen voor wat tegenwoordig in internationaal gezelschap een *Difficult Conversation*[9] heet: een lastig gesprek.

Deze twee barrières komen in de twee volgende hoofdstukken ter sprake. De eerste barrière is alleen te nemen door de publieke belangen en taken in de sector opnieuw te definiëren en de weeffouten die de sector hinderen te herstellen; de tweede door te kiezen voor de houding en het gedrag die bij de publieke opdracht horen. De Commissie merkt daarbij op dat naar haar oordeel een goede structuur en goede regels niet altijd volstaan om slecht gedrag te voorkomen, maar dat goed gedrag wel redding kan brengen bij een slechte structuur en slechte regels.

[9] Zie titels als Douglas Stone, Bruce Patton & Sheila Heen (Harvard Negotiation Project), Difficult Conversations: How to Discuss What Matters Most, The Penguin Group, 1999; Katie Day, Difficult Conversations: Taking Risks, Acting with Integrity, Alban Inst, 2001, Richard S. Gallagher, How to Tell Anyone Anything: Breakthrough Techniques for Handling Difficult Conversations at Work, AMACOM, 2009; Paul Falcone, 101 Tough Conversations to Have with Employees: A Manager's Guide to Addressing Performance, Conduct, and Discipline Challenges, AMACOM, 2009; Diane A. Ross, The Elephant in the Office: Super-Simple Strategies for Difficult Conversations at Work, 2013.

2 Weeffouten in de sector

Vestia, Philadelphia, de IJsselmeer Ziekenhuizen, Amarantis, InHolland, Orbis, Rochdale, Meavita, de kleine woningbouwcorporatie WSG uit Geertruidenberg, … de lijst van semipublieke organisaties die de laatste jaren in de problemen zijn gekomen is lang. Er werden onverantwoordelijk hoge leningen aangegaan, derivatenportefeuilles samengesteld, er werden commerciële projecten gestart, landbouwgronden aangekocht, kastelen verworven, campings begonnen, jachthavens aangelegd, Maserati's gereden. En ondanks bezuinigingen, en een nieuwe wet die het verbiedt, worden aan vertrekkende bestuurders nog steeds royale vertrekpremies verstrekt. Dat er wordt omgekocht, witgewassen, gefraudeerd, opgelicht, gemalverseerd en gestolen is een zaak van het Openbaar Ministerie: de criminele aspecten laten wij hier buiten beschouwing.

De vele incidenten geven het signaal af dat individuele bestuurders en toezichthouders zich er niet steeds van bewust zijn een publieke taak te verrichten. Daarom is het van essentieel belang heldere definities te geven van de publieke taken en een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling te scheppen. Het is aan de politiek, als vertegenwoordiger van het algemene belang, om daarbij het voortouw te nemen, en als eerste duidelijk te zijn over haar eigen verantwoordelijkheid.

De semipublieke sector – wat behoort er toe?

Er bestaat geen eenduidige definitie van de semipublieke sector. Hieronder worden twee verschillende interpretaties gegeven van het begrip. Het is overigens wel duidelijk wat de kern is van de semipublieke sector: instellingen die onderwijs en sociale huisvesting verzorgen of zorg en openbare vervoersdiensten leveren. Overigens mogen andere instellingen, ook buiten de semipublieke sector, zich zeker aangesproken voelen.

Een elegante definitie van de semipublieke sector is opgenomen in het rapport 'Normeren en waarderen' van de Commissie Dijkstal, uit 2007. Op basis van een drietal criteria en een contra-indicatie wordt hier een tamelijk omvattende lijst van sectoren opgesteld. Aan de volgende drie criteria moet in min of meerdere mate zijn voldaan. Er is sprake van een opgelegde wettelijke taak. Er is (in belangrijke mate) sprake van financiering uit publieke middelen. Er is er een publiek belang dat wordt gediend. Is er sprake van substantiële marktwerking, dan verschuift de balans richting private activiteiten. Dit leidt tot de volgende, hier niet-uitputtende, opsomming van de semipublieke sector: instellingen in onderwijs, kunst en erfgoed, zorg, met uitzondering van de vrije beroepsbeoefenaren, stads-, streek- en spoorvervoer, infrastructuur (spoor, energie, havens) en de publieke omroep.

Als tweede is er de praktische begrenzing van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dan is er sprake van ofwel de publieke ofwel de semipublieke sector indien de minister verantwoordelijk is - of wordt gehouden - voor handelingen van instellingen in een sector en er bovendien een handelingsrepertoire is van de minister. In tegenstelling tot de semipublieke sector is de publieke sector in deze benadering wel uitgekristalliseerd: rijksoverheid, decentrale overheden, openbare lichamen en publiekrechtelijke zbo's.

2.1 De politiek en de semipublieke opdracht

Veel dienstverlening in de semipublieke sector is ontstaan uit particulier initiatief. Aanvankelijk waren de instellingen veelal kleinschalig en gericht op een specifieke doelgroep, die ook geografisch was afgebakend. In de periode na de Tweede Wereldoorlog trokken overheid en politiek de sectoren langzaamaan dichter naar zich toe. Een belangrijke reden voor dit proces van verstatelijking was het verlangen de toegang tot de instellingen ruimer te maken en de kwaliteit van dienstverlening te uniformeren, onder andere door een kwaliteitsminimum vast te stellen. Aan dit proces was uiteraard ook overheidsfinanciering verbonden. De publieke sector groeide op deze manier aanzienlijk, maar als gevolg van de verstatelijking raakten maatschappelijke organisaties na verloop van tijd minder diep ingebed in de samenleving.

Doordat ze waren opgericht binnen specifieke zuilen hadden de instellingen vanaf het begin een duidelijke identiteit, met een daarbij behorend gemeenschappelijk waardenkader. Toen ze uit die omgeving werden losgeweekt en de binding

verloren met de mensen voor wie ze werkten, waren gedeelde waarden niet langer evident. Daar kwam bij dat de overheid in ontzuilde tijden zelf ook verloor aan moreel gezag. Terwijl autoriteiten vroeger vanzelfsprekend de hoeders waren van een moraal die langs levensbeschouwelijke of partijpolitieke lijn werd overgedragen, moesten ze nu hun legitimiteit verdienen, en ze dachten dat het best te kunnen doen door te zorgen voor controleerbare, meetbare, tastbare prestaties.

Op zichzelf is het terecht dat sinds de jaren zeventig en vooral de jaren tachtig een grotere nadruk is komen te liggen op de doelmatigheid van publieke uitgaven en op controleerbare publieke prestaties. Problematisch is wel dat gelijktijdig erosie optrad van moeilijker meetbare publiek belangen zoals de kwaliteit van diensten. De overheid is geleidelijk minder direct en inhoudelijk gaan sturen en bedrijfsmatige belangen, zoals effectiviteit en efficiëntie, zijn de boventoon gaan voeren. De balans is daardoor van bovenaf verstoord. Organisaties richtten zich vooral op inkomsten; bestuurders raakten verleid sterker te denken in financiële termen als omzet en bezettingsgraad dan in termen van kwaliteit en optimale dienstverlening.
Zo deed het er in feite niet langer toe wie de publieke dienstverlening verrichtte - wie de zorg bood, het onderwijs gaf - zolang de prestaties maar werden geleverd. Daarmee kwam een proces op gang van uitbesteding en verzelfstandiging, van verzakelijking en privatisering. De overheid maakte minder en minder de dienst uit en marktpartijen traden toe tot een 'hedendaags vreemdelingenlegioen van publieke taakuitvoerders.'[10] Deze moderne ontwikkeling is bovendien gepaard gegaan met een hang naar schaalvergrotingen, waardoor heel grote instellingen ontstonden, die een divers pakket aan diensten aanboden verspreid over verschillende locaties.
Schaalvergrotingen hebben ervoor gezorgd dat bestuurders en interne toezichthouders – vaak zelfs letterlijk - op grote afstand van het primaire proces zijn komen te staan. En daarmee op grote afstand van personeel, patiënten, leerlingen en bewoners. Niet dat dit op zich een misstand is, maar met grotere afstand tussen de bestuurslagen verdween het zicht op het gezamenlijke doel. Werknemers en klanten kregen niet langer kans voldoende *feedback* te geven; de kans groeide dat in de bestuurskamer uiteindelijk niemand meer weet waar het om was begonnen.

Uit dit proces is de huidige inrichting van de semipublieke sector ontstaan. De minister is verantwoordelijk voor het systeem en heeft beperkte mogelijkheden om direct in te grijpen bij de individuele instellingen. Wat betekent deze systeemverantwoordelijkheid voor een bezinning op de moraal? Hoe kan aan bestuurders en toezichthouders richting worden geboden als ze voor een lastige keuze staan tussen verschillende en soms conflicterende loyaliteiten?
De inrichting van de semipublieke sector kent een aantal weeffouten, hebben we gezegd. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de sector is een politieke. Bij de analyse van de drie hierna beschreven weeffouten richten wij ons dan ook in de eerste plaats maar niet uitsluitend op de politiek.

2.2 Wat is het publieke belang? (de eerste weeffout)

De overheid heeft de morele opdracht publieke belangen te waarborgen en de taken te regelen die daaruit voortvloeien; in de huidige samenleving acht men het van maatschappelijk belang dat de overheid zich inzet voor onderwijs, zorg en volkshuisvesting. De overheid moet, met andere woorden, voorwaarden scheppen waaronder mensen elementaire functies kunnen vervullen, zoals wonen, opgeleid worden, gezond blijven. Die voorwaarden behelzen de betaalbaarheid van publieke diensten, net als de toegankelijkheid, de kwaliteit en de doelmatigheid ervan. Het is de verantwoordelijkheid van instellingen om aan die taken uitvoering aan te geven. Ze zijn de uitvoerders van publieke taken. Niet minder omdat ze nu semipubliek zijn.

Bij de uitvoering van die taken hebben de instellingen echter tegelijkertijd rekening te houden met uiteenlopende belangen. Het bestuur moet zich verantwoorden voor de behartiging van het publieke belang, terwijl het statutair of wettelijk ook de verplichting heeft het instellingsbelang te dienen. Dit vraagt om afweging, maar leidt onvermijdelijk ook tot frictie. Er heerst een 'kakofonie van waarden.'[11] Zo moet de dienst van goede kwaliteit en betaalbaar zijn en ook nog op tijd worden geleverd; tegelijkertijd moet er dikwijls ook worden geconcurreerd met andere instellingen en moet de financiële toekomst van de instelling worden zeker gesteld. Kortom, bestuurders en professionals staan voor de taak verschillende belangen met elkaar in balans te brengen, en daarbinnen is geen simpele hiërarchie aan te geven. Soms wordt omwille van de doelmatigheid

[10] Willem Trommel, 'Gulzig Bestuur,' oratie bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar beleids- en bestuurswetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam, 17 september 2009.

[11] Gjalt de Graaf, Leo Huberts & Remco Smulders, 'Publieke waarden, De beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk van ziekenhuis en gemeente,' rapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2013.

allereerst naar kostenbesparing gekeken, soms krijgt een eis van de beroepsgroep de nadruk. Instellingen maken die afwegingen zelf; de keuze om de uitvoering van publieke diensten op afstand te beleggen houdt in dat de overheid daarbij niet te veel moet interveniëren. Maar het is wel degelijk de verantwoordelijkheid van de overheid erop toe te zien dat de belangenafweging niet uit de hand loopt en ervoor te zorgen dat de bedrijfsmatige belangen niet domineren. De semipublieke sector maakt immers mogelijk dat mensen zorg ontvangen. Dat ze onderwijs genieten. Wonen.

Als de overheid het publieke belang wil waarborgen, moet ze ook toezien op het realiseren van kwaliteitsverplichtingen die niet of nauwelijks vooraf kunnen worden geborgd in wetten en regels. Op de 'niet-contracteerbare kwaliteit'. Denk daarbij bijvoorbeeld aan persoonlijke aandacht, zoals een praatje van een verzorgende met een patiënt. Dat praatje, als er behoefte aan is, valt niet via de wet of een protocol te regelen, maar draagt wel bij aan de uiteindelijke kwaliteit van de dienst. Zeker wanneer de organisaties op afstand zijn geplaatst moet de borging van niet-contracteerbare en moeilijker meetbare doelstellingen als kwaliteit afdoende zijn geregeld.

Dit begint met een heldere en precieze definitie van het publieke belang: het is aan de politiek om dit te expliciteren, te waarborgen en te behartigen. Wat is het belang dat de sector behartigt? Is dat goed en toegankelijk onderwijs? Hoort daar ook de opvoeding van kleine kinderen bij? Gezonde lunches? Maakt sport deel uit van het curriculum? Staat in het voortgezet onderwijs de geschiktheid voor de arbeidsmarkt centraal, klassieke 'Bildung', of beide? En is de volkshuisvesting alleen maar verantwoordelijk voor goede en goedkope huurwoningen? Of strekt de verantwoordelijkheid zich uit tot de leefbaarheid van wijken? En wat betekent dat precies voor de taken en verplichtingen van woningcorporaties?

Naarmate de omschrijving van de publieke belangen preciezer en concreter is, zal voor de sector duidelijker en richtinggevender zijn welke taken zij wel voor haar verantwoordelijkheid dient te nemen en welke niet. Met het afbakenen van de belangen is ook duidelijk op wie de dienstverlening zich richt en in wier belang de publieke taken worden uitgevoerd. De politiek heeft bij de vaststelling van publieke belangen haar primaat te herstellen. Tegelijkertijd dient zij in gesprek te treden met de sector om de balans tussen de verschillende belangen te verbeteren. Wanneer publieke belangen helder en inperkend zijn geformuleerd, kunnen instellingen daarin richting vinden voor inhoudelijk en financieel verantwoordelijke beslissingen.

2.3 Hoe worden de publieke taken uitgevoerd? (de tweede weeffout)

Het politieke debat over de taakuitvoering van semipublieke instellingen kan tot nu toe, zeer gestileerd, worden omschreven als 'doe meer, voor minder geld en maak nooit fouten'. 'Doe meer' betekent bijvoorbeeld dat scholen wordt gevraagd leerlingen niet alleen op te leiden, maar ze ook op te voeden. Het 'voor minder geld' behoeft geen nadere uitleg.

Door de jaren heen is het takenpakket van veel instellingen op deze manier flink toegenomen. Woningbouwcorporaties hebben hun belangstelling moeten verschuiven van betaalbare huurwoningen naar het stimuleren van welzijn en leefbaarheid; het onderwijs heeft zich leren bekommeren om opvang en zelfs voeding van kinderen. Voor een deel betreft dit begrijpelijke wensen waarin de sectoren goed kunnen meegaan, voor een deel heeft dit geleid tot ongewenste uitdijing en tot nevenactiviteiten met ongewenste effecten.

Er zijn al met al grenzen aan hetgeen van semipublieke instellingen kan worden verwacht. Uiteindelijk is het voor instellingen buitengewoon lastig om vele, soms tegengestelde publieke doelen en belangen te dienen.

Een heldere omschrijving van de reikwijdte van de publieke taken is een voorwaarde voor het goed functioneren van semipublieke instellingen, maar ze is niet afdoende. Even belangrijk zijn de beleids- en controle-instrumenten die worden gehanteerd om de publieke taken uit te oefenen.
De complexiteit van de omgeving waarin semipublieke instellingen handelen, is met de jaren fors toegenomen. Terwijl de budgetten krimpen of nauwelijks voldoende meegroeien, loopt de verantwoordingsplicht op; sturing concentreert zich daarbij vaker op een beperkt aantal variabelen. Juist de meervoudige belangen die semipublieke instellingen dienen, geven de sector haar unieke signatuur; kwantitatieve sturingsinstrumenten en rekenmodellen doen daaraan vaak onvoldoende recht. De dominantie van meetbare, kwantitatieve resultaten maakt bovendien gevoelig voor perverse prikkels, zeker als niet

tegelijkertijd kwalitatieve doelen zijn geformuleerd.[12] Het gevaar wordt dan reëel dat kwaliteit ondergeschikt raakt aan rendement. In het hoger onderwijs leidde bijvoorbeeld het vooruitzicht op een financiële bonus bij zoveel mogelijk diploma's tot het vergroten van het aantal studenten en het opjagen van docenten. Met het inmiddels bekende effect dat studenten ten onrechte afstudeerden en dat hun diploma's ter discussie kwamen te staan. Op zich is het aantal diploma's een goede indicator voor het succes van een onderwijsinstelling. Als echter niet tegelijkertijd de minimale kwaliteit van het onderwijs en de breedte van het curriculum wordt gedefinieerd en gecontroleerd, dan schiet het meetinstrument zijn doel voorbij. Ook vereisten van onderlinge concurrentie binnen een sector, opgetuigd met financiële prikkels, hebben een perverse werking; denk aan het geval waarin een succesvolle marketingcampagne van een ROC in de concurrentiestrijd om schaarse MBO-leerlingen regelrecht ten koste gaat van de overige ROC's. Überhaupt kan de vraag worden gesteld waartoe een groot marketingbudget dient in de semipublieke sectoren. Concurrentie op basis van kwaliteit daarentegen helpt een hele sector wel vooruit.

Illustratie

Een verpleeghuis vertoont gebreken in de kwaliteit van zijn dienstverlening, aangezien de (papieren) verantwoording van contacten met de patiënten niet voldoende is. Het bestuur besluit dat verplegenden de contacten met patiënten beter moeten invoeren in het systeem. De tijd die hieraan wordt besteed, gaat ten koste van de tijd die kan worden besteed aan contact met de bewoners. De gerapporteerde kwaliteit stijgt, bewoners en verplegers denken daar anders over.

In de literatuur wordt dit de 'performance-paradox' genoemd: de meetinstrumenten maskeren de werkelijke performance van professionals die op papier steeds beter maar in werkelijkheid slechter functioneren.[13] Bestuurders en interne en externe toezichthouders zouden zich hiervan meer bewust moeten zijn en zich de vraag moeten stellen: wat is de taak van het verpleeghuis en draagt de gekozen oplossing van het bestuur nu echt bij aan een betere kwaliteit van zorg?

Door de complexiteit neemt ook het belang toe van een gedegen analyse van de financiële risico's en een realistische toekomstverwachting. Toezichthouders en bestuurders stonden de afgelopen jaren voor de lastige taak een dienstbare en spaarzame houding, die past bij het publieke belang, in overeenstemming te brengen met de bedrijfsmatige opbouw van hun instelling. Semipublieke instellingen die opereren als een (semi)privaat bedrijf gedijen immers ook bij een ondernemende en initiatiefrijke houding. De tegengestelde eisen van spaarzaamheid en ondernemingszin kunnen botsen, dat is de afgelopen jaren meermalen gebleken, en het heeft in een aantal instellingen geleid tot financieel wanbeleid. Aangezien in de semipublieke sector het financieel risico niet ligt bij degene die de financiële beslissingen neemt, heeft een aantal bestuurders gedacht te kunnen spelen zonder kans op verlies. Schaarse middelen zijn buiten de publieke kerntaken om ingezet, waardoor deze onder druk kwamen te staan, en er werden grote financiële risico's genomen die de levensvatbaarheid van de organisatie in gevaar brachten.

Financiële degelijkheid en soberheid dienen een groot publiek belang. Het is aan de politiek en de semipublieke sector om vast te stellen welke financiële risico's verantwoord zijn en welke investeringen en uitgaven passend.
De kennis van risicobeheersing en controle is bij bestuurders en toezichthouders in de sector niet in gelijke mate ontwikkeld. Ontluikende risico's worden daardoor gemakkelijk over het hoofd gezien. Veel vaker dan nu gebruikelijk is, zouden bestuurders en toezichthouders kunnen en moeten besluiten tot 'schatkistbankieren', dat wil zeggen hun rekening-courant onder te brengen bij de Staat die conservatief en oppassend bankiert.

De politiek zou zich op haar beurt grondig moeten bezinnen op de instrumenten die zij geschikt vindt voor de effectieve maar ook – en vooral - maatschappelijk verantwoorde sturing op de publieke belangen in de semipublieke sector. Daarbij dient beter dan nu te worden nagegaan welke perverse prikkels ontstaan door kwantitatieve beleids- en controle-instrumenten, zeker als daarbij de kwaliteitsvereisten onvoldoende helder zijn. Vaker dan nu moeten ingezette instrumenten ook worden herbeoordeeld op werking en effect. Hierin komt vanzelfsprekend ook bestuurders en de interne en externe toezichthouders in de sector een belangrijke rol toe.

[12] Zie bijvoorbeeld Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2011). Tegenkracht organiseren, Lessen uit de kredietcrisis.

[13] Zie bijvoorbeeld van Thiel, S. & F. Leeuw, (2002), 'The performance paradox in the public sector,' Public Performance and Management Review, 25(3), 267-281 en Meyer, M. W., & Gupta, V., (1994), 'The performance paradox,' Research in Organizational Behavior, 16, 309-369.

2.4 Wie is waarvoor verantwoordelijk? (de derde weeffout)

De markt is een lastige parabel in de semipublieke sector. Er zijn nogal wat verschillen met de markt waarop private ondernemingen opereren. In de private sector zijn het de bestuurders en commissarissen die de koers van de onderneming bepalen en vaststellen; vervolgens is instemming van de aandeelhouders vereist. Het bestuur legt verantwoording af aan de aandeelhouders via de Raad van Commissarissen. Zijn klanten het niet eens met de koers of het product dat hen wordt aangeboden, dan kunnen ze meestal overstappen. Zo wordt een private onderneming in een concurrerende omgeving gedisciplineerd.
Semipublieke organisaties hebben geen aandeelhouders. Overstapmogelijkheden voor consumenten zijn er niet, of anders is het proces van overstappen wel zo tijdrovend of informatie-intensief dat het voor een individuele burger niet lonend is. Ook kan schaalvergroting de overstapmogelijkheden danig inperken. Hierdoor hebben burgers weinig instrumenten om druk uit te oefenen op de instelling zodra die onwelgevallige praktijken onderneemt. De vatbaarheid van de instellingen voor incidenten neemt zo toe, niet alleen omdat er geen (werkelijke) dreiging is van klantenverlies maar omdat niemand echt verantwoordelijk lijkt of is voor de ontstane problemen. Bij een aantal geruchtmakende incidenten van de afgelopen jaren werd de verantwoordelijkheid net zolang heen en weer geschoven totdat deze uiteindelijk in een zwart gat dreigde te verdwijnen.
Te vaak gebeurde het dat medewerkers en directeuren naar het bestuur wezen, het bestuur wees naar de toezichthouder, deze wees weer terug of naar de inspectie. Ergens kwamen de verantwoordelijke Minister en de Tweede Kamer in beeld maar deze schaarden zich meestal in het koor van verontwaardigde burgers en wezen terug naar het bestuur en de toezichthouders van de instelling.

2.4.1 De ministeriële verantwoordelijkheid

De semipublieke sector valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid. De praktische invulling daarvan heeft echter geen gelijke tred gehouden met de veranderde relatie tussen de overheid en de individuele instellingen. Ministers worden met grote regelmaat ter verantwoording geroepen, zowel in als buiten de Tweede Kamer, naar aanleiding van de prestaties van individuele instellingen. Daarbij gaat het meestal om een incident, een onregelmatigheid, een misstand. De minister reageert daarop al gauw met de belofte van streng of op zijn minst strenger optreden, en legt dan extra regels en verantwoordingsplichten op. Tot een zoektocht naar dieperliggende oorzaken, en naar oplossingen binnen en door de sectoren, komt het meestal niet. Evenmin leiden incidenten tot een duidelijker afbakening van de ministeriële en politieke verantwoordelijkheid, terwijl dat wel gewenst zou zijn. Hier wreekt het zich opnieuw dat sectoren een heldere omschrijving en afbakening ontberen van de publieke belangen en taken. Zo kan het bijvoorbeeld gebeuren dat een minister de inkomens van zorgverzekeraars aan de grenzen van publieke bezoldiging wenst te onderwerpen, terwijl een collega-minister zich niet met de grote beslissingen van diezelfde zorgverzekeraars wil bemoeien aangezien deze als privaat kunnen worden beschouwd.

Intermezzo: (top)inkomens

De (top)inkomens in de semipublieke sector zijn vaak onderwerp van discussie, en dan meestal in verband met behoorlijk bestuur. De Commissie wijst op het belang van een salarismaximum in de semipublieke sector. Doelmatigheid en in het verlengde daarvan soberheid passen bij het verrichten van een maatschappelijke taak; de sector wijkt daarin niet af van de publieke sector. De tucht van de markt geldt niet of maar in beperkte mate voor zowel de publieke als de semipublieke sector; ingrijpen wanneer salarissen uitstijgen boven een maatschappelijk aanvaarde norm is dan vanzelfsprekend.

De hoogte van de norm is daarmee aan de politiek om te bepalen. Het is belangrijk dat ze helder en handhaafbaar is. Een norm waaraan veel bestuurders eerder niet dan wel voldoen, omdat vele uitzonderingen worden gemaakt, is niet werkbaar. Ook is duidelijk dat het maximum moet gelden voor de gehele semipublieke sector, en dan niet alleen voor bestuurders, maar ook voor andere medewerkers. De motivering en het uniform handhaven van de norm zijn van wezenlijker belang dan de precieze hoogte ervan. Tegelijkertijd mag verwacht worden dat bijvoorbeeld medisch specialisten, de presentatoren van de publieke omroep en bestuurders van staatsdeelnemingen ook het ethos uitdragen dat behoort bij hun publieke taak. Het verlenen van een publieke dienst, het voorrecht om met publieke middelen maatschappelijk belangrijk werk te mogen doen, strekt tot eer. In de 'eer' zou ook de belangrijkste maatschappelijke status moeten zijn gelegen en niet in de hoogte van het inkomen.[14]

[14] Dick Pels, De Economie Van De Eer: een nieuwe visie op verdienste en beloning, Ambo, 2007.

Bij sector- of systeemverantwoordelijkheid past een grondhouding van vertrouwen in de afzonderlijke instellingen, in de professionele verantwoordelijkheid van werknemers en bestuurders, en in het zelfreinigend vermogen in de sector. Dit vertrouwen vereist uiteraard dat de betrokkenen hun verantwoordelijkheid nemen en kunnen nemen, waarnaar de minister terecht kan verwijzen. Het gevolg is dat Kamer en minister ook aanvaarden dat bijvoorbeeld het wangedrag van een individuele leraar of een willekeurig conflict in een ziekenhuis zich onttrekt aan politieke bemoeienis en zich daardoor niet leent voor hoogoplopend debat.
Tegelijkertijd functioneert zelfregulering in de schaduw van ministeriële verantwoordelijkheid. Het interne toezicht in een instelling identificeert problemen als eerste, maar daarnaast is er overheidstoezicht op zowel de kwaliteit van dienstverlening als de financiële inrichting van de sector, en waar relevant ook op de bestuurlijke armslag van organisaties. Daarbij draagt de minister verantwoordelijkheid voor de ordening en bevoegdheden van toezicht en bestuur en zal hij altijd moeten kunnen aangeven wanneer welke actor aan zet is. In een uitzonderlijk geval kan het publieke belang zelfs vergen dat de minister de verantwoordelijkheid van een individuele instelling overneemt.
Kortom, hoewel de ministeriële verantwoordelijkheid behoort tot het ongeschreven staatsrecht zou het goed zijn als minister en Kamer zich in algemene zin zouden buigen over de begrenzingen en invulling ervan in de semipublieke sector. Dat betekent dat duidelijker dan nu het geval is de ministeriële verantwoordelijkheid wordt benoemd voor de publieke belangen en de ordening en het functioneren van het systeem en dat tegelijkertijd wordt vastgesteld waar de verantwoordelijkheid ophoudt en de sector zelf aan zet is. Even belangrijk is dat vervolgens op een zo consequent mogelijke manier aan de ministeriële verantwoordelijkheid invulling wordt gegeven.

2.4.2 De toezichthouder

Het toezicht op instellingen in de semipublieke sector valt uiteen in extern en intern toezicht. Het interne toezicht wordt gevormd door de Raad van Toezicht van een instelling,[15] het externe toezicht is vaak in handen van sectorgewijs ingerichte inspecties en toezichthouders. Niet zelden is er verwarring over de verantwoordelijkheid van deze twee toezichthouders. Had bijvoorbeeld de Raad van Toezicht van een onderwijsinstelling moeten ingrijpen of was de onderwijsinspectie aan zet? Ook bestaat er onzekerheid over de onderlinge hiërarchie. Ontslaat een (gunstig) oordeel van de inspectie een Raad van Toezicht van verantwoordelijkheid als later een probleem ontslaat? En mag het een inspectie worden verweten als een Raad van Toezicht gedurende een langere periode tekort is geschoten?
Even diffuus als de ministeriële verantwoordelijkheid, met andere woorden, zijn de taken en bevoegdheden van de toezichthouders en de verhoudingen tussen het interne en externe toezicht. Per sector variëren de taken en bevoegdheden van toezichthouders; ook in sectoren is de verantwoordelijkheid van een toezichthouder soms onduidelijk en zijn er vaak meerdere toezichthouders tegelijkertijd, voor kwaliteit, financiën en markt. Het spreekt voor zich dat de minister opnieuw een belangrijke rol speelt in de omschrijving van de verantwoordelijkheid, taken en bevoegdheden van het toezicht.

A. Het externe toezicht
Het externe toezicht is per sector georganiseerd waarbij er een grote variatie is in rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. In reactie op het tekortschieten van het financieel toezicht in de volkshuisvesting en het de facto ontbreken van toezicht op de volkshuisvestelijke prestaties, bestaat het voornemen om het toezicht fors te herzien en dichter op de minister te trekken. In de gezondheidszorg is wel sprake van financieel toezicht op de zorgverzekeraars maar, als een gevolg van de marktwerking, niet meer op ziekenhuizen. Het kwaliteitstoezicht is verspreid over meerdere instanties. De onderwijssector kent het meest eenduidige toezicht: financiën en kwaliteit worden door de onderwijsinspectie gecontroleerd. De variatie in inspectie en toezicht leidt soms tot verwarring over de begrenzing van de bevoegdheden: ook binnen de sectoren weet men niet altijd waartoe en wanneer de inspecties bevoegd zijn. Daarbij komt dat accreditaties, visitaties en toezicht door brancheorganisaties en andere partijen die bijvoorbeeld betrokken zijn bij certificering, het beeld nog diffuser maken.

Het zou goed zijn als voor elke sector het toezicht opnieuw wordt geijkt, zoals op dit moment gebeurt in de volkshuisvesting, en dat wordt nagegaan waar gaten zitten in de controle en waar dubbelingen optreden met bijvoorbeeld brancheorganisaties die onder meer tot onnodige administratieve lasten leiden. Ook de betekenis en zwaarte van verschillende meet- en controle-instrumenten, zoals rapportages, accreditaties en visitaties, zou dan opnieuw bepaald kunnen worden.
Belangrijk is vooral dat de traditionele scheiding tussen financieel en kwaliteitstoezicht zijn langste tijd heeft gehad. Dit leidt er in de praktijk namelijk te vaak toe dat kwaliteitsafwegingen ondergesneeuwd raken of geheel uit het zicht verdwij-

[15] En in voorkomende gevallen de Raad van Commissarissen (zoals bij woningcorporaties het geval is).

nen, en dat financiële risico's te laat aan de oppervlakte komen. Beter zou het zijn om zowel het financiële als het kwaliteitstoezicht meer geïntegreerd en dichter onder de verantwoordelijkheid te brengen van de vakminister waardoor een integrale afweging kan plaatsvinden.
Meer dan nu het geval is zou de externe toezichthouder, naast meetbare resultaten, ook de minder meetbare kwaliteit en waarden van semipublieke instellingen in het oog moeten houden. Dat betekent dat instellingen niet enkel aan hun rapportageverplichtingen hebben te voldoen maar dat er een gesprek op gang komt tussen de externe toezichthouder en de instelling over de kwetsbare plekken in de organisatie. Daarbij zou niet alleen de vergelijking met eerdere rapportages een beoordelingscriterium moeten zijn maar ook de toekomstverwachtingen die leven in de instelling. Een open gesprek waarbij de rapportage slechts een middel is, voorkomt dat deze verwordt tot een afvinklijst en dat de inspectie een papieren werkelijkheid controleert. Daarbij verkeert de externe toezichthouder in de ideale positie om het gesprek tussen instellingen te bevorderen. Samen met brancheorganisaties kan hij de discussie over governancecodes bevorderen en 'best practices' helpen uitwisselen tussen instellingen.

B. Het interne toezicht
Op het niveau van de instelling speelt de interne toezichthouder, de Raad van Toezicht, een cruciale, en vaak onderschatte rol. Hij is degene die als formele werkgever de bestuurders tegenkracht kan en moet bieden. Dit betekent dat hij een functieprofiel opstelt, bestuurders selecteert en hun beloning bepaalt. Als werkgever evalueert hij vervolgens periodiek hun functioneren, wat betekent dat hij het gesprek moet aangaan over dilemma's en *feedback* geeft op gedrag en beleidsmatige beslissingen.
Gezien deze essentiële taak van de Raden van Toezicht wekt het bevreemding dat er onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheid en bevoegdheden. Terwijl de taken van de raad van commissarissen bij private ondernemingen expliciet in het Burgerlijk Wetboek zijn omschreven en nog verder zijn uitgewerkt in de *corporate governance code*, ontbreekt een algemene taakomschrijving voor de interne toezichthouder bij stichtingen en verenigingen. Hierbij komt dat bij ontstentenis van aandeelhouders en klanten die dreigen weg te lopen, de rol van de interne toezichthouder des te belangrijker is. De Raad van Toezicht vertegenwoordigt als het ware de samenleving en de rechtstreeks betrokken burgers (leerlingen, huurders, patiënten) tegenover de Raad van Bestuur.
Deze vertegenwoordigende rol betekent dat in het toezicht de kwaliteit van de dienstverlening centraal moet staan en dat van de leden van de Raad van Toezicht grote affiniteit daarmee mag worden verwacht. Het betekent ook dat de interne toezichthouder onafhankelijk van de bestuurder informatie inwint. In de interne organisatie kan dit door regelmatig contact met de medezeggenschapsraad te hebben, maar ook door vooral zelf actief op zoek te gaan naar informatie bij alle relevante *stakeholders* en via de (sociale) media. Om informatie te krijgen van de *stakeholders* is het verstandig om als raad van toezicht regelmatig te spreken met de vertegenwoordigingsorganen van betrokken burgers en met de externe toezichthouder. De interne toezichthouder ontwikkelt dan ook voelsprieten in de maatschappij en kan goed aansturen op het maatschappelijk debat.
Te vaak geldt een lidmaatschap van de Raad van Toezicht als eervolle nevenfunctie, die in een klein aantal dagen per jaar kan worden uitgevoerd. Als in aanmerking wordt genomen dat het toezicht soms wordt uitgeoefend op instellingen met duizenden medewerkers en een veelvoud aan burgers die van de publieke diensten afhankelijk zijn, is dit niet realistisch. Een Raad van Toezicht moet een volwaardige gesprekspartner zijn die zich bewust is van de risico's, de publieke belangen en de organisatiebelangen. Hierop moet de beschikbare tijd en daarmee ook de vergoeding zijn afgestemd, maar het besef dient ook diep in de toezichthouders te zijn verankerd.

Intermezzo: wie let er op het geld?

De grootste incidenten de afgelopen jaren draaiden om geld: er was te risicovol geïnvesteerd of er was geld over de balk gesmeten of gewoon zoek. In veel semipublieke instellingen is de effectieve controle op financiële deugdelijkheid en op het nemen van verantwoorde financiële risico's vaak onvoldoende. Na onderzoek blijkt dan dat er niet genoeg financiële expertise aanwezig is in de Raad van Toezicht en bij het bestuur, vooral als schaalvergroting door fusies snel heeft plaatsgevonden. Daarnaast blijken dan begrotingen en investeringsplannen onvoldoende te zijn getoetst op de vraag of deze de publieke kerntaak versterken en heeft men nagelaten de operationele en financiële risico's regelmatig te bepalen, te bespreken en waar nodig te beperken.

Het ontbreken van voldoende controle is te meer opvallend vanwege het aantal betrokkenen. Naast de bestuurder en de financiële mensen binnen een organisatie behoort er wel degelijk financiële controle te worden uitgeoefend door de raad van toezicht, de externe toezichthouder, de financier (vaak een bank) enz. Tenslotte controleert de accountant het jaarverslag. Vaak echter blijkt de accountant alleen de getrouwheid van de gerealiseerde cijfers te controleren en niet of zeer beperkt te kijken naar de risico's, aangegane verplichtingen en verwachtingen. Controle wordt ook nog eens gehinderd doordat dikwijls een goede meerjarenbegroting ontbreekt. Ondanks de grote hoeveelheid mensen die zich er in principe mee bemoeit, lijkt de financiële controle hier weg te sijpelen in onduidelijkheid – opnieuw – over de publieke taak en over de verdeling van verantwoordelijkheden.

2.4.3 Bestuurders en professionals

Het besturen van een (grote) semipublieke instelling vergt balanceerkunst tussen de politieke belangen, de eisen van beheerste en sobere 'bedrijfsvoering', de behoeften van professionals zoals leraren, verplegend personeel en andere dienstverleners en de noden van de burgers die van de publieke diensten gebruik maken. Cruciaal voor goed bestuur is dienstbaarheid aan professionals en burgers, zonder de verantwoordelijkheid voor degelijk financieel en organisatorisch beheer uit het oog te verliezen. Dat is al met al geen gemakkelijke taak.
In de semipublieke instellingen waar zich de afgelopen jaren grote incidenten en problemen voordeden, waren de verantwoordelijke bestuurders - soms letterlijk - op te grote afstand komen te staan van de werkvloer, en ze waanden zich de CEO van een groot bedrijf. Nadat de situatie in een instelling explodeerde, bleken de betrokken bestuurders vrijwel in alle gevallen slecht op de hoogte te zijn van de onvrede in de instelling. Ze beschouwden het personeel eerder als een tegenstander dan een medestander en hielden er een inkomen en levensstijl op na die hard botste met de publieke waarden die de instelling vertegenwoordigt en met de soberheid die lager in de organisatie wordt verwacht.
Een semipublieke bestuurder is geen eigenaar van een bedrijf, en heeft ermee om te gaan dat het eigenaarschap uiteindelijk ligt bij de burgers die van de diensten gebruik maken; in onze samenleving zijn het onderwijs, de gezondheidszorg, de volkshuisvesting en andere publieke diensten een gedeeld, gemeenschappelijk bezit van de burgers.

Als de publieke belangen duidelijk zijn geformuleerd en de wijze waarop de publieke taken kunnen worden uitgevoerd door de politiek is begrensd, is het aan de instellingen zelf om de interne organisatie te kiezen die passend en effectief is. Voor de organisatie van de instelling zou het bestuur wel de leidraad moeten hanteren dat de professionals een grote mate van zelfstandigheid kennen bij de dagelijkse uitvoering van hun werk en dat zij zich beschermd weten tegen overmatige rapportage- en verantwoordingsverplichtingen. De papieren verantwoordingscultus die de afgelopen jaren in een groot aantal semipublieke instellingen is ontstaan, verhoogt vooral de werkdruk op de werkvloer en vermindert tegelijkertijd de tijd en aandacht die bijvoorbeeld leraren aan hun leerlingen kunnen besteden, verplegend personeel aan hun patiënten. De verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van een instelling ligt bij het bestuur en deze kan niet worden gespreid of verschoven door verantwoordingsverplichtingen op de werkvloer.
In plaats hiervan gedijen semipublieke instellingen beter bij een open cultuur van gesprek en discussie. Bestuurders die regelmatig op de werkvloer aanwezig zijn en toegankelijke procedures voor medezeggenschap in het leven roepen, zullen eerder en beter op de hoogte zijn van wangedrag en van potentiële incidenten die de stabiliteit van de instelling bedreigen.

Een centrale en zelfstandige positie ontslaat de professional niet van een verantwoordelijke taakopvatting en van het nemen van verantwoordelijkheid voor de goede of slechte resultaten. Zelfstandigheid in het dagelijkse functioneren is niet hetzelfde als een cultuur van non-interventie, waarbij professionals niet wensen te worden aangesproken op hun gedrag of geen ervaringen met anderen willen uitwisselen. Zoals van een bestuurder en interne toezichthouder mag worden verwacht dat ze tegenspraak organiseren, mag van de van de professional betrokkenheid, spraakzaamheid en aanspreekbaarheid worden gevraagd.

2.4.4 Betrokken burgers

Met de intrede van schaalvergroting, deregulering en de 'bedrijfsmatige overheid' zijn huurders, patiënten, scholieren en anderen langzamerhand veranderd in 'klanten'. Een patiëntenraad in een ziekenhuis heet sinds enige tijd ook een cliëntenraad. Dit is meer dan een talige verandering; klanten zijn synoniem aan consumenten die een product of een dienst kopen en kunnen klagen en weglopen als het hen niet zint. Dat doet de burgers die gebruik maken van publieke diensten niet alleen tekort, het suggereert ook een mate van vrijheid en beweeglijkheid die er wel in de supermarkt is maar niet in het onderwijs, in de volkshuisvesting of in de zorg. Burgers zijn voor hun welzijn afhankelijk van een goede uitoefening van publieke taken en zij mogen daarop ook rekenen. Publieke dienstverlening staat ten dienste van hen; burgers zijn, zoals eerder opgemerkt, de eigenaars van de publieke en semipublieke sfeer. In ruil voor publieke dienstbaarheid mogen de uitvoerders van publieke taken echter wel respect van burgers verwachten en een meer betrokken houding dan die van de klagende consument.

Om hun werk optimaal uit te voeren moeten de instellingen inzien dat ze een publieke taak vervullen, en dat ze die vervullen ten behoeve van huurders, scholieren, studenten, zorgbehoevenden, patiënten en de samenleving in het algemeen. Deze burgers, de ultieme *stakeholders*, zouden in de semipublieke sector een meer zichtbare plek mogen innemen; zij moeten een open en welkome toegang vinden tot inspraak.
De meeste instellingen hebben wel enigerlei vorm van inspraak geregeld maar in de praktijk vertoont deze vaak tekortkomingen, en het komt voor dat bestuurders er weinig waarde aan hechten. De betrokken burgers hebben in de praktijk naast de formele medezeggenschapskanalen bovendien weinig mogelijkheden om een bestuur van een school of ziekenhuis aan te spreken op bereikte resultaten.

Voor semipublieke instellingen is de belangrijke vraag hoe de belangen van de externe omgeving worden meegewogen in beslissingen. Wie voert het lastige gesprek en zorgt voor voldoende tegenkracht tegenover bestuur en toezicht? Welke rol spelen de huurders of patiënten, de financier en betaler, het verzorgingsgebied, de toeleveranciers en de meer indirecte afnemers van diensten zoals het lokale bedrijfsleven? Medezeggenschap is een manier om de betrokkenheid van belanghebbenden te vergroten. Een goed ingebedde organisatie is ervan doordrongen dat een ouderraad, studentenraad, huurdersverenigingen of cliëntenraad een waardevolle bijdrage kan leveren en dilemma's kan aankaarten. Zo kan een bestuur tegenkracht worden geboden als van de publieke taak wordt afgeweken of de maatschappelijke verankering onder druk staat.
Dit betekent ook dat bestuurders, meer dan nu, actief communiceren over hun missie, waarden en daadwerkelijk gevoerde beleid. Een open cultuur is gericht op het verkrijgen van interne en externe *feedback* en hiervoor zijn instellingen zelf verantwoordelijk. Wel kunnen de overheid en de brancheorganisaties communicatie en *feedback* faciliteren door *stakeholders* handvatten te bieden in de vorm van toegankelijke en ruimhartige medezeggenschapsrechten en -regels.
Ook zouden *stakeholders* gemakkelijker toegang moeten krijgen tot informatie over zichzelf en over het reilen en zeilen van de instelling. Het valt te overwegen de Wet Openbaarheid van Bestuur in gelijke mate van toepassing te verklaren op alle semipublieke instellingen, zij het dat moet worden gewaakt voor onnodige belasting van instellingen en werknemers. Daarnaast zou de Nationale Ombudsman een bemiddelende rol kunnen spelen in de relatie tussen instellingen en de burger. De overheid kan daarnaast nagaan of klokkenluiderregelingen aangescherpt moeten worden om burgers en werknemers effectievere mogelijkheden te geven misstanden aan de kaak te stellen.

3 Gedrag

Spreken over behoorlijk bestuur en morele verantwoordelijkheid stuit nogal eens op desinteresse. Je bent nu eenmaal van nature een behoorlijke of een onbehoorlijke bestuurder, luidt de tegenwerping, en daaraan verander je met codes of beraadslagingen niets. Zoals Godfried Bomans schrijft in *Erik of het klein insectenboek*: 'Je bent het of je bent het niet en als je het bent, dan ben je het ook'.

Hier valt wel iets op af te dingen. Gedrag spruit niet onafwendbaar voort uit het karakter van de bestuurder. In de vorige paragraaf wezen we erop dat het wordt beïnvloed door de structuur van de sector, door weeffouten in de ordening en verantwoordelijkheidsverdeling. In dit hoofdstuk bespreken we hoe gedrag wordt beïnvloed door de omringende cultuur. Het kan worden aangeleerd, afgeleerd, getraind, de maatschappij schaaft het bij door normen te expliciteren, en onder druk van de omgeving kunnen mensen ertoe worden gebracht zich zowel wenselijker als onwenselijker te gedragen dan ze oorspronkelijk van plan waren. Met elkaar praten is daarom onontbeerlijk voor behoorlijk bestuur.

Nu zal een gesprek weinig helpen zolang het louter gaat over integriteit en zolang het bestuur in de veronderstelling verkeert goed te handelen als het maar niet fraudeert. Je verantwoordelijkheid nemen voor behoorlijk bestuur draait in werkelijkheid om veel meer dan alleen het afwenden van fraude en corruptie. Het gaat er allereerst om tegengas te geven aan onbewust slecht gedrag.

Een code van gedragsregels of een gesprek over de bestuurscultuur heeft daarom ook niet zozeer tot doel criminelen te ontmaskeren; het voornaamste doel is binnensluipend onwenselijk gedrag - *drift into failure* - te voorkomen bij bonafide organisaties en bij behoorlijke bestuurders en toezichthouders. Crimineel gedrag moet consequent en onverbiddelijk worden aangepakt, maar daarnaast is het zaak te voorkomen dat een instelling zonder het te willen afglijdt naar morele slordigheid.

3.1 Goede en kwade trouw

Tot de malafide organisaties – en malafide besturen en raden van toezicht – worden uiteraard de criminele individuen en gezelschappen gerekend die moedwillig schade aanrichten. Hier past simpelweg vervolging door het Openbaar Ministerie. Daarnaast kun je ook die organisaties als te kwader trouw beschouwen die precies binnen de grenzen van de wet blijven en niet zelf de verantwoordelijkheid nemen voor de taak die ze is opgelegd. Denk aan organisaties die reageren op perverse prikkels zonder daarbij de wet te overtreden.
In de jeugdzorg kan een instelling bijvoorbeeld besluiten hulp aan een gezin uit te stellen totdat zich een crisissituatie voordoet, omdat ze bij uithuisplaatsing meer betaald krijgt dan bij vroegtijdige hulp. Reageren op zo'n perverse prikkel valt als te kwader trouw aan te merken. Hier moet de externe toezichthouder corrigerend optreden, opletten of de regels niet worden opgerekt en nog steeds voldoende kwaliteit wordt geleverd, en de minister tijdig informeren over perverse prikkels. Niet alleen de letter van de regel is in het geding maar ook de geest: een regeling voor leaseauto's is bijvoorbeeld niet in het leven geroepen om altijd maximaal uit te putten maar om juist een mentaliteit van soberheid te bevorderen. Instellingen die te kwader trouw handelen kunnen onder verscherpt toezicht komen te staan. Brancheorganisaties zouden bovendien kunnen besluiten ze hun lidmaatschap te ontnemen als daar een ernstige aanleiding toe is.

Nog ingewikkelder gevallen zijn de bonafide organisaties, die proactief zijn, zich bewust van hun verantwoordelijkheid voor het publiek belang en die begrijpen wat hun taak is. Ondanks alle inzet en goede bedoelingen kunnen bestuursbeslissingen ook hier leiden tot ongewenste en schadelijke effecten, die vaak niet tijdig worden bijgestuurd omdat ze te lang niet worden opgemerkt. Het is het gevaar van tevredenheid, van zelfvoldaanheid en elkaar in slaap sussen: hoe langer alles schijnbaar goed gaat, hoe ontvankelijker de organisatie wordt voor falen.
Precies om dit te voorkomen, om te zorgen dat niets mis kan gaan en niemand afglijdt naar onverschilligheid, schieten sectoren en organisaties nogal eens in een kwaliteitskramp. Het werk van de professionals in de organisatie wordt dan volledig dichtgeregeld, zoals in de jeugdzorg uit angst voor incidenten het werk vaak wordt beheerst door protocollen en

procedures. Dat leidt dan weer tot de wanhopige vraag van professionals en bestuurders of ze niet wat meer vertrouwen kunnen krijgen.

Als instellingen het afglijden naar slordigheid willen voorkomen zonder in de kramp van overregulering te schieten, dan moeten ze zorgen dat ze hun organisatie op orde hebben. Dat ze een open oog hebben voor de effecten van hun beslissingen en voor het ontstaan van risico's. Dat betekent dat ze zelf scherp letten op gedrag en op de aspecten die hierop van invloed zijn.

3.2 Bemensing

Wil je goed gedrag stimuleren, dan moet je goede benoemingen doen. Op bestuurders en toezichthouders in de semipublieke sector rust een bijzondere last: ze zijn verantwoordelijk voor belangrijke maatschappelijke taken en voor veel werknemers, en ze functioneren in een complexe en dynamische omgeving. Dat vraagt niet alleen om goede professionele kwaliteiten en permanente educatie, het vraagt ook om ethisch leiderschap. Om voorbeeldgedrag dus, maar ook om het talent morele reflectie mogelijk te maken in de organisatie.

Voor de gedragskant van bestuur en toezicht is niet altijd vanzelfsprekend aandacht geweest. Bestuurders en toezichthouders van semipublieke instellingen worden uitgezocht op basis van dominante maatschappelijke wensen, en lange tijd stonden bedrijfsmatige kwaliteiten in de profielschets centraal. Markt, autonomie, schaalvergroting: kandidaten werden uitverkozen omdat ze daar verstand van hadden. Dat leidde weliswaar soms tot opmerkelijke prestaties, maar bij gebrek aan waarborgen ook tot vele incidenten.
Als een betere balans wordt gezocht tussen getalsmatige normering en oog voor gedrag en cultuur valt eerder te denken aan kandidaten met ervaring in de (semi)publieke sector en in maatschappelijke organisaties, die over goede voelsprieten beschikken voor wat er in de samenleving leeft. In sollicitatiegesprekken moet hun competentie ook worden getoetst op moreel gedrag en ethische reflectie. Zijn ze in staat en bereid uit te leggen waarom ze tot beslissingen komen? Zijn ze geneigd zich hardop uit te spreken als ze bezorgd zijn over de keuzes van anderen? Weten ze de discussie met de omgeving in gang te zetten?

3.3 Diversiteit

Een bijkomend, en te vaak onderschat of zelfs vergoelijkt probleem in de semipublieke sector is de manier waarop coöptatie verloopt: te vaak vindt selectie van nieuwe bestuurders en toezichthouders plaats via ondoorzichtige invitatie. Hier functioneert een old boys network waarin men elkaar banen 'toespeelt' en de politieke affiliatie een grotere rol speelt dan competenties. Hoewel inmiddels in *governance codes* normen zijn geformuleerd ten aanzien van heldere en open sollicitatieprocedures, lijkt het een traditie die moeilijk is uit te roeien. Deze manier van coöptatie is risicovol voor de semipublieke sector. Niet alleen schuilt de behartiging van publieke belangen bij een te kleine, en vaak ook nog onderling roulerende groep mensen; soms ontbreekt het de betrokkenen ook gewoonweg aan de gevraagde opleiding, ervaring, expertise of komen zij de groepsdynamiek en de diversiteit in de samenstelling van de raad van toezicht niet ten goede.

Bij het ontbreken van aandeelhouders is het van extra belang een expliciet functieprofiel op te stellen en het sollicitatieproces te borgen, om te bereiken dat de betrokkenen competent zijn en de uiteindelijke samenstelling van de raden van toezicht en bestuur ook voldoet aan zachtere vereisten, zoals diversiteit en dynamiek. Voor de borging van publieke belangen in de semipublieke sector is het belangrijk dat besturen en raden van toezicht representatief zijn en in alle opzichten divers: op het gebied van disciplines, normen en waarden, inhoudelijke expertise, leden met bedrijfsachtergrond naast leden met diepgaande kennis van de sector, financieel experts naast dienstverleners. Het valt te overwegen om cliëntenraden een sterker voordrachtsrecht te geven voor de Raad van Toezicht.

3.4 Waarom heb ik ongelijk?

Diversiteit is vooral een goed middel tegen groepsdenken. In groepen, zoals de raden van bestuur en toezicht, liggen altijd gevaren op de loer die het kritisch nadenken bedreigen: amicaliteit, gewoontegedrag, animositeit jegens mensen van buiten,

oogkleppen, taboes – 'zo doen wij dat hier niet'- het schuilhouden achter professionele autonomie. Zodra binnen een raad mensen van diverse oriëntatie bij elkaar zitten, komt tegenspraak sneller op gang.

Maar diversiteit alleen is niet genoeg. En als het bestuur niet vanzelf kritisch is op zijn eigen handelen is het de taak van de toezichthouders het bestuur aan te spreken, op zoek te gaan naar signalen van ongewenst gedrag en daarin steeds het initiatief te nemen. Tegenspraak moet actief worden georganiseerd en zelfkritisch vermogen positief aangemoedigd: zowel de bestuurder als de toezichthouder zal zichzelf steeds de vraag moeten stellen 'waarom heb ik ongelijk?'

Er is een aantal manieren waarop tegenspraak in de organisatie verankerd kan worden. De samenleving kan bijvoorbeeld via de ledenraad of de ondernemingsraad *feedback* geven. Verder kan worden gezocht naar tegenspraak door visitatie en collegiaal overleg te organiseren, door gesprekken met het bestuur te voeren over waarden, door de *controller* officieel te verzoeken zich bij twijfels onomwonden uit te spreken, door leden van de Raad van Toezicht (formeel of informeel) in contact te brengen met mensen in de organisatie en door te letten op de tevredenheid van werknemers en klanten.

Als zich geen grote morele incidenten voordoen, kan de neiging ontstaan minder zelfkritisch te worden. Maar het is raadzaam te bedenken dat een incident zich meestal pas voordoet als het al heel lang niet meer echt goed gaat met het bestuur.

3.5 Lastig gesprek

Het aandringen op tegenspraak en zelfkritiek vraagt om het voeren van lastige gesprekken. Tussen bestuurders onderling, tussen toezichthouders en bestuurders, en tussen toezichthouders en alle mogelijke *stakeholders* die *feedback* op gedrag kunnen geven. Die lastige gesprekken hoeven niet steeds lastig van toon te zijn – een goede eerste lastige vraag is 'hoe gaat het eigenlijk?' De gesprekken zijn er vooral om indringende vragen te stellen, zonder meteen te eindigen in het antwoord ja of nee. Het zijn gelegenheden om het eigen en andermans handelen te bevragen, een discussie over waarden te voeren en afwijkende opvattingen te horen. Geen snelle enquêtes aan de hand van *prefab*-vragenlijsten, maar inhoudelijke gesprekken waarin mensen om hun ervaringen en meningen worden gevraagd.

Toezicht houden kost hoe dan ook tijd. Vraag door. Grijp in. Je verantwoordelijkheid nemen als interne of externe toezichthouder betekent uiteindelijk ook dat je gevolgen verbindt aan de problemen waarop je stuit, maar niet altijd hoeft een lastig gesprek tot ingrijpen te leiden; het doel is *feedback* te vragen en te bieden.

3.6 Aanspreekcultuur

In de praktijk ontbreekt vaak een cultuur in organisaties die het geven van *feedback* faciliteert. Zowel positief als negatief commentaar vindt geen uitweg en dit belemmert het functioneren van de organisatie als geheel. Oorzaken zijn de vaak grote afstand tussen het primaire proces op de werkvloer en het management, taakvervuiling, sterke verzakelijking en bureaucratisering.

Dit vraagt om mechanismen die commentaar mogelijk maken. Er zijn geïnstitutionaliseerde vormen van inspraak, voor personeel en 'klanten', en er zijn meldpunten voor misstanden, zoals vertrouwenspersonen en een klokkenluiderregeling. Maar dat volstaat niet. Als een organisatie *feedback* zoekt, heeft ze weinig aan het afvinken van de jaarlijkse plichtmatige vragenrondes die zonder gevolg blijven.
Om terugkoppeling en commentaar mogelijk te maken is een aanspreekcultuur nodig. Een open cultuur, waarin mensen straffeloos kunnen melden wat mis dreigt te gaan of waar zich een ongeregeldheid voordoet. Pas als mensen zonder gevaar voor hun eigen positie kunnen spreken over de twijfels die ze hebben bij een bepaalde handelswijze, krijgt de organisatie de kans te leren hoe werk in het vervolg beter geregeld kan worden.

3.7 Gedragsregels

De opkomst en populariteit van governance codes is goed te begrijpen, juist als een reactie op een praktijk van instellingen waarin er niet altijd veel aandacht voor gedrag bestaat. De codes voorzien in regels wanneer in bestaande wetten en regels lacunes zitten. Zo heeft een raad van toezicht in de stichtingsvorm geen formele positie en is verder gekozen voor een luchtige taakomschrijving voor raden van toezicht in codes: raad geven en toezicht houden. Governance codes verfijnen de taken, ze expliciteren en codificeren de normen en verantwoordelijkheden. Blijkbaar bestaat daaraan behoefte, maar de veelheid aan codes roept wel de vraag op of in een beperkt aantal gevallen uniforme codificatie geen voorkeur verdient, zoals ten aanzien van de formele positie van Raden van Toezicht.

Toezicht op het nakomen van de codes bij individuele instellingen is nog vaak afwezig en de relatie tussen een instelling en de branchevereniging is over het algemeen niet sterk. Dat valt te betreuren omdat de codes een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de bespreking van concrete dilemma’s en het leveren van *feedback*. Verschillende partijen zijn daarom concreet bezig met het stimuleren van het gesprek over codes en gedrag. In plaats van verwettelijking van gedragsregels komt zo een kritische zelfreflectie op gang.

In de inmiddels ontstane governance codes zijn bepalingen opgenomen die variëren van handhaafbare normen tot algemene omgangsvormen. Hierin is niet altijd een duidelijke hiërarchie of ordening aangebracht. Het valt aan te bevelen in de codes onderscheid te maken tussen enerzijds voorschriften voor de manier waarop de organisaties zijn ingericht en anderzijds normen die richting geven aan het handelen van mensen binnen de organisaties.

Het uiteindelijke doel van al deze voorschriften en regels is dat mensen op alle niveaus van een organisatie verantwoordelijkheid nemen voor het eigen handelen. Het stellen van lastige vragen aan zichzelf en aan anderen is daarbij een geschikt middel. Waarom is dat inkomen voor mij op zijn plaats? Waarom zou dat nieuwe gebouw zo goed bij onze maatschappelijke taak passen? Waarom hebben we een raad van toezicht? Waarom zou ik daar een politieke vriend moeten benoemen? Waarom heb ik ongelijk?

4 Aanbevelingen

Bij goed gedrag komt veel kijken. Er is een omgeving voor nodig waarin het floreert, een cultuur die het aanmoedigt en de bereidheid van het individu om met afstand en onthechting naar zijn eigen handelen te kijken. Er is dan ook niet één simpele weg waarlangs je de morele kwaliteit van bestuurlijk handelen kunt verbeteren.

Dat de semipublieke sector de laatste jaren is opgeschrikt door morele incidenten, is een gevolg van onbehoorlijk en incompetent bestuurlijk gedrag. Maar dat is volgens de Commissie niet de enige oorzaak. Er zijn weeffouten aan te wijzen in de structuur van de semipublieke sector die tot onwenselijk gedrag aanleiding geven. Om de kwaliteit en effectiviteit van publieke diensten te verbeteren is het van belang deze weeffouten te herstellen. Daartoe doet de Commissie in dit hoofdstuk een aantal aanbevelingen aan de politiek.

Naast een goede structuur zijn goede regels in organisaties en sectoren nodig. In de laatste jaren hebben branches en instellingen in de semipublieke sector al veel werk gemaakt van zelfregulering in de vorm van codes. Daarmee leggen de instellingen zichzelf normen op en ze verklaren zich bereid eraan te voldoen; op die verplichting kunnen ze vervolgens worden aangesproken. Bij goede zelfregulering horen in ieder geval heldere voorschriften voor de organisatie van de instelling; de Commissie noemt in haar aanbevelingen aan de sector de belangrijkste thema's die daarbij dienen te worden uitgewerkt.

Maar ook structuren en regels zijn niet voldoende. Ze maken mensen niet vanzelfsprekend betrouwbaar en ze kunnen incidenten niet voorkomen. Voor goed gedrag en goed bestuur is meer nodig: de inzet van het individu is essentieel. Een open cultuur, waarin bestuurders en werknemers zichzelf en elkaar aanspreken op gedrag, helpt mensen hun morele verantwoordelijkheid te nemen. En ook hier spelen de codes in de sector een belangrijke rol. Ze bieden handvatten om best practices te bespreken en elkaar te bevragen over beslissingen. De Commissie adviseert de sector de richtlijnen voor gedrag en cultuur in de codes helder te onderscheiden van de regels voor de organisatie van instellingen: zo wordt duidelijk welke individuele inzet wordt verwacht.

Uiteindelijk is het individu degene die de publieke dienstverlening dagelijks in handen heeft. Hij kan weliswaar tegen alle regels in fouten maken, maar hij kan andersom ook redding brengen wanneer de regels niet voldoen. Door zijn morele verantwoordelijkheid heeft het individu het vermogen goed te handelen, ook wanneer structuur en cultuur daartoe niet uitnodigen. Juist daarom is het zo belangrijk om het feitelijke handelen van bestuurders en werknemers centraal te stellen in het denken over de morele eisen die je aan de semipublieke sector kunt stellen. Ook gedragscodes zijn niet heilig. Ze zijn bedoeld als hulpmiddel, om het handelen te ondersteunen; doen ze dat niet, dan verliezen ze hun betekenis en moeten ze worden aangepast, of vervangen door een ander instrument.

4.1 Leidende principes

De semipublieke sector behartigt publieke belangen: dit legt een grote verantwoordelijkheid op aan de leidinggevenden van de sector om zo professioneel en gewetensvol te handelen als mogelijk is. De morele verantwoordelijkheid is geen losstaand element dat kan worden ondergebracht bij een afzonderlijke afdeling of als aparte stap kan worden opgenomen in de besluitvorming, ze is een fundamenteel uitgangspunt voor de dienstverlening. De Commissie formuleert vier principes die leidend behoren te zijn in de sector.

- De burger – patiënten, huurders, studenten, scholieren maar ook burgers in het algemeen - is eigenaar van de semipublieke sector.
- De minister is systeemverantwoordelijk en draagt zorg voor de publieke belangen, de ordening en het functioneren van de semipublieke sector. De instellingen zijn verantwoordelijk voor de dienstverlening.
- Bestuurders van de instellingen ontlenen hun gezag aan hun dienstbaarheid aan het publieke belang; ze zijn verantwoordelijk en aanspreekbaar.
- Professionals worden erkend in hun zelfstandigheid en professionaliteit; ze zijn verantwoordelijk en aanspreekbaar.

4.2 Aanbevelingen aan de politiek

Om de morele kwaliteit van bestuurlijk handelen te verbeteren beveelt de Commissie aan te kijken naar de structuur van de sector. De (politiek-)bestuurlijke ordening, de sturingsmechanismen en de verantwoordelijkheidsverdeling vertonen kenmerken die het gevaar vergroten van immoreel en bestuurlijk onbehoorlijk gedrag en die de sector kwetsbaar maken voor incidenten.
De Commissie adviseert het kabinet:

1. In overleg met de sector de **publieke belangen** opnieuw te ijken en vast te leggen, als ook de maatschappelijke taakopdracht die instellingen in de verschillende sectoren hebben en de verantwoordelijkheid die een behoorlijke uitoefening van de publieke taak vergt.

2. Om perverse prikkels te voorkomen **de meet- en sturingsinstrumenten** altijd gepaard te laten gaan met vereisten van kwaliteit, alsook nieuwe regels en rapportageplichten steeds te toetsen op de te verwachten gedrags- en perverse effecten.

3. De rol en positie van de **externe toezichthouder** helderder te definiëren en de verschillen tussen sectoren in kaart te brengen, deze te verklaren en hieruit best practices te destilleren. Het is daarbij raadzaam het (externe) financiële toezicht en het kwaliteitstoezicht meer geïntegreerd bij hetzelfde vakministerie te beleggen en dit ook dichter bij de minister te organiseren.

4. In het Burgerlijk Wetboek voor verenigingen en stichtingen een taakomschrijving op te nemen voor de **interne toezichthouder** (raad van toezicht) die vergelijkbaar is met die voor vennootschappen. Daarnaast is het raadzaam voor werknemers of burgers een sterker voordrachtsrecht te creëren in raden van toezicht.

5. Erin te voorzien dat de minister, cliëntenraden, de bestuurders en leden van de raad van toezicht een verzoek tot een enquête alsook een verzoek tot ontslag kunnen indienen bij de **Ondernemingskamer**. Daarnaast zou waar mogelijk de civiele aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders moeten worden aangescherpt.

6. Bij de **normering (top)inkomens** zorg te dragen voor consequente handhaving. Buiten kijf dient te staan dat prestatiebeloning of andere vormen van variabele beloning niet passend zijn in de semipublieke sector, aangezien die onvoldoende recht doen aan het karakter van publieke dienstverlening.

7. De reikwijdte van de **Wet Nationale Ombudsman** uit te breiden tot de semipublieke sector. Ook valt te overwegen om bij een wijziging van de Wet Openbaarheid van Bestuur deze te verruimen tot die delen van de semipublieke sector die er nu buiten vallen.

8. De verschillen in **medezeggenschap** in kaart te brengen en waar mogelijk te versterken. Hoewel instellingen vrijheid moeten hebben om de inspraak zelf te kunnen inrichten, dient elk medezeggenschapsorgaan dezelfde ruime basisbevoegdheden te hebben.

4.3 Aanbevelingen aan sector en instellingen voor het opstellen van gedragscodes

Semipublieke instellingen zijn gebaat bij constante reflectie op hun maatschappelijke taak en gedragscodes leveren daaraan een waardevolle bijdrage. Ze expliciteren en codificeren normen en verantwoordelijkheden. Daarnaast zijn ze goed te gebruiken bij het bespreken van concrete dilemma's en het leveren van *feedback*. De meeste waarde heeft deze vorm van zelfregulering als ze dicht op de praktijk van de sector tot stand komt; als de codes worden opgesteld en in stand gehouden door de branche-organisaties en de instellingen zelf. Codes blijven levend als ze op vele manieren en momenten in de praktijk worden gebruikt en besproken. In het bestuur, in een terugkerende discussie tussen bestuur en raad van toezicht, met medewerkers en externen, en op ieder moment dat een vraag opkomt over de behoorlijkheid van bestuur.

De Commissie wil daarom geen overkoepelende code opstellen voor alle sectoren, maar noemt in haar advies aan de semipublieke sector de thema's waaraan een code aandacht moet besteden. De Commissie adviseert een duidelijk onderscheid aan te brengen tussen regels die betrekking hebben op de organisatie van de instelling en richtlijnen voor het individuele handelen van bestuurders en medewerkers. Ofwel, tussen de regels die bindend en controleerbaar zijn voor de gehele organisatie en haar toezicht, en de richtlijnen die vooral ondersteunend zijn aan het individuele gedrag en helpen het 'lastige gesprek' met betrokkenen binnen en buiten de instelling op gang te brengen.

4.3.1 Codes: Voorschriften voor de organisatie

De Commissie beveelt aan in ieder geval de volgende thema's op te nemen en uit te werken.

1. De instelling geeft nadere invulling aan de **maatschappelijke taak** door haar missie, visie en strategie te definiëren. Deze worden samen met betrokkenen opgesteld en regelmatig geëvalueerd. De missie dient als uitgangspunt bij het nemen van beslissingen en er kan een beroep op worden gedaan in tegenspraak en *feedback*.

2. Een professionele **bestuurder** is dienend aan de professional en de publieke dienstverlening en is eindverantwoordelijk voor de dienstverlening. Het bestuur gaat regelmatig in gesprek met de verschillende *stakeholders* (leidinggevenden, medewerkers, interne en externe toezichthouders, cliëntenraden en anderen) over het handelen in relatie tot de afgesproken waarden en de prestaties. Bij belangrijke besluiten worden *stakeholders* betrokken in het besluitvormingsproces.

3. Een verantwoordelijke **toezichthouder** is een goede werkgever en evalueert periodiek het functioneren van de bestuurder en de organisatie. De toezichthouder bespreekt dilemma's met de bestuurder en geeft *feedback* op zijn gedrag. Interne toezichthouders spreken los van de bestuurder met *stakeholders* om inzicht te krijgen in prestaties van de instelling en de bijdrage aan maatschappelijke doelstelling. De interne toezichthouder neemt voldoende tijd voor dit werk. Hij evalueert minimaal jaarlijks het eigen functioneren en elke twee of drie jaar onder externe begeleiding.

4. **Benoemingen** van bestuur en toezicht zijn inzichtelijk. In de samenstelling van de raden wordt gezocht naar een afspiegeling van verschillende disciplines, achtergronden en expertises. Het functieprofiel vraagt van bestuurders en toezichthouders dat ze sterke, aantoonbare affiniteit hebben met het primaire proces van organisaties. Daarnaast zal voor een selectie van leden van de Raad van Toezicht moeten gelden dat ze specifieke kennis hebben van, en ervaring hebben met, het primaire proces.

5. Elke vorm en schijn van **belangenverstrengeling** tussen bestuurders en instelling wordt vermeden. Besluiten tot het aangaan van transacties waarbij tegenstrijdige belangen van bestuurders spelen die van materiële betekenis zijn voor de instelling of voor de desbetreffende bestuurders, behoeven de goedkeuring van de interne toezichthouder.

6. Permanente **opleiding** van bestuurders en toezichthouders is de norm.

7. Bestuurders en interne toezichthouders organiseren **tegenkracht** voor zichzelf en voor anderen in de organisatie. Dit houdt in dat de organisatie zodanig is ingericht dat onderlinge *feedback* op de behoorlijkheid van gedrag mogelijk is.

8. Instellingen beschikken over een realistische **meerjarenbegroting** en brengen daarbij ook de toekomstige risico's ten aanzien van kwaliteit en financiën goed in kaart. Ze beseffen hierbij dat alle indicatoren tekortkoming hebben en dat nooit alleen op rapportages kan worden afgegaan.

9. In semipublieke instellingen moet **schatkistbankieren** als gewoonte gelden. Afwijking van die gewoonte wordt in het jaarverslag beargumenteerd.

10. **Accountants** kijken verder dan de rapportage over het afgelopen jaar en geven een openbaar oordeel over toekomstverwachtingen en risico's, ook op het gebied van behoorlijk bestuur.

11. De instellingen zoeken met enige regelmaat – op zijn minst één maal per vijf jaar – een nieuwe **accountant** aan.

12. In het **jaarverslag** wordt verslag gedaan van de wijze waarop de code is nageleefd.

4.3.2 Codes: Richtlijnen voor individueel handelen

Bij het formuleren van richtlijnen voor behoorlijk handelen is de discussie minstens zo belangrijk als het resultaat. De lijst die wordt opgesteld bereikt immers alleen zijn doel als hij steeds opnieuw aanzet tot discussie en tot toepassing van de regels op de praktijk. De code krijgt ook pas werkelijke betekenis als bestuurders en leidinggevenden de regels belichamen en daarmee hun voorbeeldfunctie vervullen. Het opstellen van een code moet niet in de plaats komen van reflectie en voorbeeldgedrag. Behoorlijk bestuur is per slot van rekening geen resultaat van regels, maar van het handelen van mensen. Uitgaande van deze gedachten is een aantal kenmerken te noemen waaraan een code met gedragsregels moet voldoen.

- De code is gebaseerd op praktijkervaring en best practices. Bij het opstellen is geluisterd naar ervaring van bestuurders, toezichthouders en werknemers met situaties waarin zij zich voor een dilemma geplaatst zagen of waarin ze gedragingen als moreel problematisch beschouwden.
- Regels gaan uit van vertrouwen in de inzet van mensen: niet het afrekenen met slecht gedrag staat voorop bij het opstellen van een code, maar het streven naar goed en constructief gedrag.
- Regels zijn instrumenten voor het handelen en niet bedoeld om degene die ze nauwlettend opvolgt te vrijwaren van kritiek.
- Regels zijn specifiek en concreet. Lege beloftes en platitudes worden vermeden. De oproep 'wees te allen tijde integer' geeft weinig duidelijke aanwijzingen voor het nemen van juiste beslissingen.
- De code is begrijpelijk: ze wordt niet neergelegd, maar uitgelegd in gesprekken en praktijksituaties.
- Regels zijn realistisch. Bovenmenselijke deugdzaamheid verwachten van bestuurders en werknemers werkt al snel contraproductief. Het is beter aan te geven hoeveel deugdzaamheid redelijkerwijs te verwachten valt en hoe daarover onderling te spreken.
- De code geeft aan hoe je omgaat met twijfels over eigen of andermans gedrag.
- De code is flexibel en wordt regelmatig geëvalueerd. Als een regel goed gedrag niet bevordert, maar juist verhindert, wordt ze aangepast.

Bijlage 1 Taakopdracht, samenstelling en ondersteuning van de Commissie

Instellingsbesluit Commissie Maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in semipublieke sectoren[16]

De Minister van Economische Zaken,
Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;
Besluit:

Artikel 1
In dit besluit wordt verstaan onder:
a. de minister:
de Minister van Economische Zaken;
b. commissie:
de Commissie Maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in semipublieke sectoren.

Artikel 2
1. Er is een Commissie Maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in semipublieke sectoren.
2. De commissie heeft tot taak:
   a. het opstellen van gedragsregels voor professioneel en ethisch verantwoord handelen van bestuurders en interne toezichthouders in de semipublieke sectoren;
   b. het duiden en uitleggen van deze gedragsregels;
   c. het adviseren over de vraag hoe de gedragsregels weer kunnen gaan leven en daadwerkelijk werking krijgen in de verschillende semipublieke sectoren;
   d. het adviseren over de (praktische) rollen die de rijksoverheid in dat kader als wetgever, beleidsmaker, opdrachtgever en eindverantwoordelijke voor het borgen van publieke belangen moet en kan spelen.

Artikel 3
1. De commissie brengt voor 1 oktober 2013 haar schriftelijke eindrapport uit aan de minister.
2. De minister brengt het advies van de commissie over aan de ministerraad.

Artikel 4
1. De commissie bestaat uit een voorzitter en ten minste drie en ten hoogste vier andere leden.
2. De voorzitter en de andere leden worden door de minister benoemd. De voorzitter en de andere leden kunnen door de minister worden geschorst en ontslagen.
3. De leden brengen op persoonlijke titel hun kennis en ervaring in en treden niet op als vertegenwoordiger van een specifieke belangengroep.

Artikel 5
1. De commissie stelt haar eigen werkwijze schriftelijk vast.
2. De minister voorziet in het secretariaat van de commissie.
3. Het beheer van de bescheiden betreffende de werkzaamheden van de commissie geschiedt op overeenkomstige wijze als bij het Ministerie van Economische Zaken. De bescheiden worden na beëindiging van de werkzaamheden van de commissie bewaard in het archief van dat ministerie.
4. De commissie verstrekt desgevraagd aan de minister de voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen. De

[16] Staatscourant, 2013, Nr. 13277.

minister kan inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de invulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.

Artikel 6
Ter gelegenheid van de instelling van de commissie worden tot en met 30 september 2013 tot lid van de commissie benoemd:

a. mevrouw drs. F. Halsema, te Amsterdam, tevens voorzitter;
b. de heer dr. mr. drs. M. Drenth, te Doorn;
c. de heer drs. M.T.A. van Kalleveen MBA, te Amsterdam;
d. de heer D. Terpstra, te Leerdam.

Artikel 7
Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en vervalt met ingang van 1 oktober 2013.

Artikel 8
Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie Maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in semipublieke sectoren.
Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan betrokkenen.

's- Gravenhage, 16 mei 2013
De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

Samenstelling van het secretariaat

Het secretariaat van de commissie is verzorgd door Dr. B.S.I. (Bjørn) Volkerink en R.N. (Robert) Barker MSc, werkzaam bij de directie Algemene Economische Politiek van het Ministerie van Economische Zaken.

Bijlage 2 Gesprekspartners

Naam	Functie[17]
E. Bernand	Voorzitter van de Raad van Bestuur Vereniging Ons Middelbaar Onderwijs
A. Bink	Cliëntenraad Ipse de Bruggen
P. Boerenfijn	Directeur Habion
I. Brakman	Diverse toezichthoudende functies (waaronder RvT De Baak, Voorzitter Centrale Commissie voor de Statistiek CBS, RvT Staatsbosbeheer, RvC DSM Nederland BV)
A. Brenninkmeijer	Nationale Ombudsman
M. Chavannes	Politiek columnist, NRC Handelsblad
R. Claassen	Universitair Hoofddocent Ethiek en Politieke Filosofie, Universiteit Utrecht
M. de Jong	Lid Raad van Bestuur Diaconessenhuis Leiden, Lid RvT Aafje thuiszorg huizen en zorghotels, Hoogleraar diensteninnovatie Universiteit van Amsterdam
H. Dupuis	Voorzitter Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN)
A. Geertsema	Diverse medezeggenschapsraden in het onderwijs in Leiden en Katwijk
C. Gorter	Diverse toezichthoudende functies (waaronder: RvC Coöperatie VGZ, RvT Onze Lieve Vrouwe Gasthuis, RvC ING Group N.V.), Voormalig lid Monitoring Commissie Banken
N. Kees	Zelfstandig adviseur
F. Kingma	Lid Cliëntenraad Academische Ziekenhuizen
T. Kloppenburg	Huurdersplatform Palladion Amsterdam
F. Korver	Lid Raad van Bestuur van Zorgpartners Friesland
M. Louppen–Laurant	Docent Staatsinrichting & Overheid Saxion Hogeschool, diverse toezichthoudende functies, Lid bestuur Vereniging Toezichthouders Woningcorporaties
M. Lückerath-Rovers	Hoogleraar Corporate Governance, Nyenrode Business Universiteit
R. Nijhof	Vicevoorzitter Vereniging van Toezichthouders in Onderwijsinstellingen (VTOI)
K. Noordzij	RvT Nederland Distributieland (NDL/HIDC), Voormalig RvT InHolland, Voormalig voorzitter PGGM
L. Otto	Voorzitter OR Ruwaard van Putten ziekenhuis
M. Ramlal	Beleidsadviseur bureau Nationale Ombudsman
A. Rinnooy Kan	Universiteitshoogleraar Universiteit van Amsterdam, Voormalig voorzitter SER
S. Slagter	Voorzitter VO-raad
L. Stevens	Kroonlid SER
J. Streppel	Voorzitter Monitoring Commissie Corporate Governance Code
T. Streppel	Bestuurslid AEDES
O. Sueur	Director PricewaterhouseCoopers
J. van den Hul-Omta	Diverse toezichthoudende functies (waaronder: RvC Woonbron te Rotterdam, RvC Kleurrijk Wonen te Culemborg)
J. van der Linden	Lid OR Philadelphia Zorg
P. van der Meer Mohr	Voorzitter College van Bestuur, Erasmus Universiteit Rotterdam

[17] Meest relevante functie of functies ten tijde van het gesprek met de Commissie.

J. van der Schaar	Gasthoogleraar Volkshuisvesting Universiteit van Amsterdam, voorheen o.a. lid Commissie Hoekstra
C. van Montfort	Hoogleraar TiasNimbas Business School en verbonden aan de Algemene Rekenkamer
Y. van Rooy	Voorzitter Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ)
R. van Schalkwijk	Bestuurslid Horizon College, Secretaris van de Vereniging Kwaliteitsbevordering Bestuurders in het Beroepsonderwijs
W. van Tol	Partner PricewaterhouseCoopers
H. van Wiggen	Voorzitter OR ROC van Amsterdam
J. van Zijl	Voorzitter MBO-raad
T. Versteegh	Lid MR Koningin Wilhelmina College Culemborg, docent natuurkunde
B. Wientjes	Voorzitter VNO-NCW

Aanvullende bijdragen

Naam	Functie
P. Breebaart	Zelfstandig adviseur en interim bestuurder, diverse toezichthoudende functies
B. Debrauwer	Visitatie Commissie Pensioenfondsen
A. Klijnsma	HRM Adviseur
H. Luykx	
M. Milz	Voorzitter Green Deal Board, Diverse toezichthoudende functies
W. Schellekens	Adviseur gezondheidszorg
K. van den Ham	Directeur-secretaris Publiek verantwoorden
N. Verhaar	Onderzoeker

Bijlage 3 Literatuur

Aedes, 'AedesCode,' te vinden via http://www.aedes.nl/binaries/downloads/aedescode/20130528-aedescode.pdf (juni 2013).

Adviescollege toetsing regeldruk Actal, 'Geef leraren vertrouwen en ruimte,' advies aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013.

Algemene Rekenkamer, 'Publiek ondernemerschap. Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen,' 2004.

Chavannes, M. 'Ons smachten naar integriteit,' *NRC Handelsblad*, 6 juli 2013.

Chin-A-Fat, N., J. Scherpenisse, M. van der Steen, M. van Twist & M. Schulz, 'Amarantis: Het verhaal achter een vertraagde val,' Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2013.

Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties (Commissie Hoekstra), 'Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties Eindrapportage,' 17 december 2012.

Commissie Onderzoek financiële problematiek Amarantis, 'Autonomie verplicht,' 2012.

Commissie Onderzoek financiële problematiek Amarantis, 'Niet onwettig, wel onwenselijk,' 2013.

Commissie Stevens, 'Regels op maat: Slotaanbevelingen aan het kabinet voor de aanpak van regeldruk,' Eindrapport Commissie Stevens, april 2007.

van Damme E. & M.P. Schinkel, *Marktwerking en Publieke Belangen*, Preadviezen 2009 Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.

Day, K., *Difficult Conversations: Taking Risks, Acting with Integrity*, Alban Inst, 2001.

de Bos, A. & M. Lückerath-Rovers, 'Gedragscode voor commissarissen en toezichthouders,' Discussiedocument Erasmus Instituut voor Toezicht en Compliance, 2009.

Falcone, P. 101 T*ough Conversations to Have with Employees: A Manager's Guide to Addressing Performance, Conduct, and Discipline Challenges*, AMACOM, 2009.

Gallagher, R., *How to Tell Anyone Anything: Breakthrough Techniques for Handling Difficult Conversations at Work*, AMACOM, 2009.

de Graaf, G., L. Huberts & R. Smulders, 'Publieke waarden, De beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk van ziekenhuis en gemeente,' rapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2013.

de Jong, R., 'De balans verstoord,' een rapport over de corporatiesector ten behoeve van de parlementaire enquête woningcorporaties in opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties, februari 2013.

De Nederlandse Bank, 'Leading by example: Gedrag in de bestuurskamers van financiële instellingen,' 2013.

Eerste Kamer der Staten-Generaal, 'Verbinding verbroken: Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten, Hoofdrapport,' oktober 2012.

Evaluatiecommissie Branchecode governance hbo, 'Goed bestuur in het hbo,' advies van de Evaluatiecommissie Branchecode governance hbo, mei 2012.

Fraanje, R., 'Van maatschappelijke onderneming naar belangen- en waardengemeenschap,' essay van de Raad voor het openbaar bestuur ten behoeve van de Commissie Behoorlijk bestuur, juli 2013.

Goodijk, R., *Falend toezicht in semipublieke organisaties? Zoeken naar verklaringen*, Van Gorcum, 2012.

Inspectie voor de Gezondheidszorg, 'Toezichtkader Bestuurlijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit en veiligheid,' april 2011.

Kaptein, M., *Waarom goede mensen soms de verkeerde dingen doen - 52 bespiegelingen over ethiek op het werk*,' Business Contact, 2011.

Lückerath-Rovers, M., 'Gedragscode Commissarissen en Toezichtshouders bestaat al,' *MeJudice*, 22 mei 2013.

Meyer, M. W., & Gupta, V., 'The performance paradox,' *Research in Organizational Behavior*, 16, 309-369, 1994.

Minderman, G., *Waar is de raad van toezicht? Deel I: Het interne toezicht in Nederlandse non-profitorganisaties*, Boom Lemma, 2012.

Minderman, G., S. van den Berg, G. Bikker-Trouwborst, E. van Marle, P. Simons, M. Somers & E. Spetter, *Waar is de raad van toezicht? Deel III: De Verklaring van ambitieus toezicht*, Boom Lemma, 2013.

Minderman, G., R. Goodijk & S. van den Berg (red.), *Waar is de raad van toezicht? Deel II: Een bundel van visies en ideeën*, Boom Lemma, 2012.

Monitoringcommissie Governancecode woningcorporaties, 'Advies over mogelijke aanpassing governancecode woningcorporaties,' september 2010.

Noordzij, K., *Op weg naar nieuw leiderschap*, Van Gorcum, 2012.

NVTZ, VTW, VTOI & NVTK, 'Notitie van de toezichthoudersverenigingen,' 2013.

Onafhankelijke Commissie Governance Code BVE, 'Goed bestuur in het mbo,' Rapport van de Onafhankelijke Commissie Governance Code BVE januari 2008.

Onderwijsraad, 'Publieke belangen dienen: Naar bestuurlijk evenwicht tussen overheid en onderwijsinstellingen,' Advies, april 2013.

Pels, D., *De Economie Van De Eer: een nieuwe visie op verdienste en beloning*, Ambo, 2007.

Pelzer, K. & R. Schallenberg, 'Good governance bij zorgorganisaties Code en praktijk in continue ontwikkeling: Evaluatie van de Zorgbrede Governancecode,' Governance Support, 1 december 2008.

Putters, P. 'Besturen met duivelselastiek', oratie bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar met als leeropdracht 'Management van instellingen in de gezondheidszorg,' Erasmus Universiteit Rotterdam, 9 oktober 2009.

PwC, 'Sturen op cultuur en gedrag: Praktijkervaringen, dilemma's en best practices van toezichthouders in de publieke sector,' 2011.

Raad van State, jaarverslag 2005.

Raad van State, jaarverslag 2009.

Raad voor het Openbaar Bestuur, 'Loslaten in vertrouwen,' 2012.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 'Stem geven aan verankering,' 2009.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 'Tegenkracht organiseren: Lessen uit de kredietcrisis,' 2011.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 'Terug naar de basis,' 2010.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 'Kijk eens wat vaker in de spiegel,' essay van de RMO ten behoeve van de Commissie Behoorlijk bestuur, juli 2013.

Raad voor de volksgezondheid en zorg, 'Governance en kwaliteit van zorg,' advies, 10 maart 2009.

Ross, D., *The Elephant in the Office: Super-Simple Strategies for Difficult Conversations at Work*, 2013.

Schoonhoven, M., 'Integriteit overkomt je,' *Binnenlands Bestuur*, 3 januari 2013.

Sociaal-Economische Raad, 'Ondernemerschap voor de publieke zaak,' 2005.

Sociaal-Economische Raad, 'Advies Overheid én markt: het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes,' Commissie Marktwerking en Publieke Belangen, advies nr. 2010/01, 19 maart 2010.

Stone, D., B. Patton & S. Heen, *Difficult Conversations: How to Discuss What Matters Most*, The Penguin Group, 1999.

van Thiel, S. & F. Leeuw, 'The performance paradox in the public sector,' *Public Performance and Management Review*, 25(3), 267-281, 2002.

Thomsen, M. & L. van de Venne, 'Goed bestuur in het mbo; Vorderingen in de implementatie van de Code Goed Bestuur in de bve-sector,' november 2012.

Trommel, W. 'Gulzig Bestuur,' oratie bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar beleids- en bestuurswetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam, 17 september 2009.

van der Zee, H. 'Professionalisering, beroepseer en ethiek,' *Management en organisatie*, 58(4/5), 2004.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Publieke zaken in de marktsamenleving,' 2012.

Bijlage 4 Indicatief overzicht van codes voor goed bestuur en 'good governance'

Onderwijs
PO-Raad, 2012, 'Code Goed Bestuur in het Primair Onderwijs'.
VO-raad, 2011, 'Code goed onderwijsbestuur'.
Platform van Raden van Toezicht mbo-instellingen en MBO Raad, 2009, 'Goed bestuur in de bve-sector'.
HBO-raad, 2006, 'Branchecode governance'.
Vereniging Hogescholen, 2013, 'Branchecode goed bestuur hogescholen,' concept.
VSNU, 2013, 'Code goed bestuur universiteiten 2013'.

Wonen
Aedes, 2007, 'AedesCode'.
VTW en AEDES, 2011, 'Governancecode Woningcorporaties 2011'.

Zorg
Brancheorganisaties Zorg, 2010, 'Zorgbrede Governancecode 2010'.
Vereniging van bestuurders in de zorg (NVZD), 2007, 'Gedragscode voor de goede bestuurder'.

Openbaar bestuur
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009, 'Nederlandse code voor goed openbaar bestuur'.

Overige
Commissie Code Goed Bestuur voor Goede Doelen, 2005, 'Advies van de Commissie Code Goed Bestuur voor Goede Doelen: advies voor een code voor de leden van de VFI'.
Commissie Frijns, 2009, 'De Nederlandse corporate governance code'.
Commissie Goed Sportbestuur NOC*NSF, 2005, 'De 13 aanbevelingen voor Goed Sportbestuur'.
Commissie Governance Kinderopvang, 2013, 'Governance Code Kinderopvang'.
Commissie Governance Maatschappelijke Ondernemersgroep, 2008, 'Bestuur en verantwoording helder regelen: aanbevelingen'.
MOGroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening, 2008, 'Governancecode Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening'.
Nederlandse Vereniging van Banken, 2010, 'Code Banken'.
Stichting Kunst & Zaken, 2006, 'Code Cultural governance: pas toe of leg uit'.
Stichting van de arbeid, 2005, 'Principes voor goed pensioenfondsbestuur (Pension Fund Governance)'.

Colofon
Commissie Behoorlijk Bestuur

Auteurs
Femke Halsema
Maxim Februari
Marco van Kalleveen
Doekle Terpstra

September 2013